

***HOLDING COMPANY* BUMN SEKTOR MINYAK BUMI  
DAN GAS (MIGAS) DALAM PERSPEKTIF HUKUM  
PERSAINGAN USAHA**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gerlar Sarjana Hukum**

**Oleh:**

**NURAHMA AISYIYAH RITONGA**  
**NPM. 1506200316**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2020**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

# FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624567 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id) [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)  
Bila menjawab surat ini, agar disebutkan Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

**NAMA** : NURAHMA AISYIYAH RITONGA  
**NPM** : 1506200316  
**PRODI/BAGIAN** : ILMU HUKUM/HUKUM BISNIS  
**JUDUL SKRIPSI** : *HOLDING COMPANY* BUMN SEKTOR MINYAK BUMI DAN GAS (MIGAS) DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA  
**Pembimbing** : HARISMAN, S.H., M.H

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
11/6 2019	perbaiki rumusan masalah	f
18/7 2019	perbaiki paragraf dan daftar isi	f
19/8 2019	perbaiki Tujuan penelitian	f
22/8 2019	ACC Seminar proposal	f
2/11 2019	Perbaiki Bab III & Bab IV	f
21/11 2019	Perbaiki Bab III	f
29/12 2019	perbaiki Rumusan masalah I	f
10/2 2020	perbaiki Rumusan masalah.	f
14/9 2020	ACC Skripsi ini diujikan pada A'isyah.	f
15/9 2020	ACC Bab Daftar pustaka.	f

Diketahui  
**DEKAN FAKULTAS HUKUM**

(Dr. IDA HANIFAH, SH., MH)

**DOSEN PEMBIMBING**

(HARISMAN, S.H., M.H)



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

# FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662  
Website : <http://www.umsuac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)  
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

**NAMA** : NURAHMA AISYIYAH RITONGA  
**NPM** : 1506200316  
**PRODI/BAGIAN** : ILMU HUKUM/HUKUM BISNIS  
**JUDUL SKRIPSI** : *HOLDING COMPANY* BUMN SEKTOR MINYAK BUMI DAN GAS (MIGAS) DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA

**PENDAFTARAN** : 09 Maret 2019

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
**DEKAN FAKULTAS HUKUM**

**PEMBIMBING**

Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H  
NIP: 196003031986012001

HARISMAN, S.H., M.H  
NIDN: 0103047302



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

# **FAKULTAS HUKUM**

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)

Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## **LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING**

**NAMA** : NURAHMA AISYIYAH RITONGA  
**NPM** : 1506200316  
**PRODI/BAGIAN** : ILMU HUKUM/HUKUM BISNIS  
**JUDUL SKRIPSI** : *HOLDING COMPANY* BUMN SEKTOR MINYAK  
BUMI DAN GAS (MIGAS) DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM PERSAINGAN USAHA

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian

Medan, 06 November 2020

**DOSEN PEMBIMBING**

**HARISMAN, S.H., M.H**

**NIDN: 0103047302**

Unggul | Cerdas | Terpercaya



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

# FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662

Website : <http://www.umsuac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)

Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## BERITA ACARA UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Selasa, Tanggal 10 November Jam 12.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

### MENETAPKAN

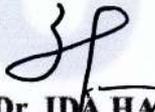
**NAMA.** : NURAHMA AISYIYAH RITONGA  
**NPM** : 1506200316  
**PRODI/BAGIAN** : ILMU HUKUM/HUKUM BISNIS  
**JUDUL SKRIPSI** : *HOLDING COMPANY* BUMN SEKTOR MINYAK BUMI DAN GAS (MIGAS) DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA  
**Dinyatakan** : (B/A) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Baik  
( ) Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

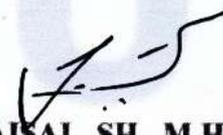
Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Bisnis.

### PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

  
**Assoc.Prof.Dr. IDA HANIFAH, SH., M.H**  
NIP: 196003031986012001

  
**FAISAL, SH., M.Hum**  
NIDN: 0122087502

### ANGGOTA PENGUJI:

1. HARISMAN, S.H., M.H
2. Assoc.Prof.Dr. IDA NADIRAH, S.H., M.H
3. MIRSA ASTUTI, S.H., M.H

1. 
2. 
3. \_\_\_\_\_

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **NURAHMA AISYIYAH RITONGA**  
NPM : 1506200316  
Program : Strata – I  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Bisnis  
Judul Skripsi : Holding Company BUMN Sektor Minyak Bumi dan Gas (MIGAS) Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha.

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Oktober 2020  
Saya yang menyatakan



  
**Nurahma Aisyiyah Ritonga**

## ABSTRAK

### ***HOLDING COMPANY* BUMN SEKTOR MINYAK BUMI DAN GAS (MIGAS) DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA**

**NURAHMA AISYIYAH RITONGA**

Dominasi pemerintah terhadap penentuan arah kebijakan bisnis PT. Pertamina dan PT. Perusahaan Gas Negara, Tbk tentu pula akan berdampak pada hukum persaingan usaha tepatnya pada penyalahgunaan posisi domain yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Hukum Persaingan Usaha dan Larangan Praktik Monopoli. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui latar belakang pembentukan *holding company* BUMN sektor Minyak dan Gas Bumi; untuk mengetahui akibat hukum  *Holding Company* BUMN sektor minyak dan gas bumi terhadap hukum persaingan usaha; untuk mengetahui upaya pencegahan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dalam *holding company* BUMN sektor Minyak dan Gas Bumi.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari jenis penelitian yuridis normatif, pendekatan penelitian adalah pendekatan perundang-undangan, sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder dengan alat pengumpul data melalui studi kepustakaan.

Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui dan disimpulkan bahwa 1) Latar belakang pembentukan *holding company* BUMN sektor Minyak dan Gas Bumi dilakukan berdasarkan faktor-faktor yuridis yaitu dalam Undang-Undang nomor 29 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pertamina. Faktor non yuridis dalam pembentukan *holding company* BUMN sektor minyak dan gas bumi adalah faktor ekonomis dan faktor efisiensi manajemen perusahaan; 2) Akibat Hukum dari bentuk  *Holding Copany* PT. Pertamina (Persero) dengan PT. Persahaan Gas Negara terhadap hukum persaingan usaha adalah dapat mengakibatkan dan berpotensi besar persaingan usaha tidak sehat dalam bentuk penguasaan pasar, persekongkolan dan penyalahgunaan posisi domain; dan 3) Pencegahan persaingan usaha tidak sehat atas *holding company* BUMN sektor minyak dan gas bumi adalah dengan memperjelas mekanisme *holding* BUMN dan memperkuat kedudukan Komisi Pengawas dan Pencegahan Persaingan Usaha (KPPU).

**Kata Kunci** : Merger Perusahaan, Persaingan Usaha, Minyak Bumi dan Gas

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> -----	i
<b>ABSTRAK</b> -----	ii
<b>DAFTAR ISI</b> -----	v
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b> -----	1
A. Latar Belakang-----	1
1. Rumusan Masalah -----	5
2. Manfaat Penelitian-----	5
B. Tujuan Penelitian-----	6
C. Definisi Operasional-----	6
D. Keaslian Penelitian-----	8
E. Metode Penelitian -----	9
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian -----	10
2. Sifat Penelitian -----	10
3. Sumber Data-----	11
4. Alat Pengumpulan Data -----	13
5. Analisis Data -----	14
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA</b> -----	15
A. Hukum Persaingan Usaha -----	15
B. <i> Holding Company</i> -----	38
C. Perusahaan dan Badan Hukum Perusahaan -----	40
<b>BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b> -----	45

A. Latar Belakang Pembentukan <i> Holding Company </i> BUMN Sektor Minyak dan Gas Bumi -----	45
1. Faktor Yuridis -----	47
2. Faktor Non-Yuridis-----	54
B. Akibat Hukum <i> Holding Company </i> BUMN Sektor Minyak dan Gas Bumi Terhadap Hukum Persaingan Usaha-----	56
1. Skema <i> Holding Company </i> Badan Usaha Milik Negara Sektor Minyak Bumi dan Gas-----	56
2. Bentuk <i> Holding Company </i> BUMn Sektor Minyak dan Gas Bumi dari dan antara PT. Pertamina (Persero) dengan PT. Perusahaan Gas Negara (PGN) dan Akibat Hukumnya dalam Persaingan Usaha Tidak Sehat----	63
C. Upaya Pencegahan Terjadinya Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam <i> Holding Company </i> BUMN Sektor Minyak dan Gas Bumi -----	71
1. Menerapkan pengaturan <i> Holding </i> BUMN dalam Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Praktik Monopoli dan dalam Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara -----	72
2. Penegasan dan Penguatan Kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha-----	73
<b>BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN</b> -----	75
A. Kesimpulan -----	75
B. Saran -----	76

## DAFTAR PUSTAKA

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Tujuan dari BUMN adalah sebagai pelaku ekonomi yang mengejawantahkan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Maka dari itu sebagai pelaku perekonomian nasional, BUMN tidak hanya sebatas melaksanakan fungsi profit semata (mengejar keuntungan sebesar-besarnya), tetapi diharuskan pula melaksanakan fungsi sosial (mensejahterakan rakyat).

Rezim Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menjelaskan Badan Usaha Milik Negara terdiri atas Persero dan Perum. Persero adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 persen sahamnya dimiliki oleh negara yang tujuan utamanya adalah mengejar keuntungan.<sup>1</sup>

Badan Usaha Milik Negara sebagai perpanjangan tangan negara dalam bidang ekonomi tidak terlepas dari berbagai persoalan yang dihadapinya yaitu persoalan kelemahan manajemen Badan Usaha Milik Negara akibat minimnya etos dan semangat kerja, persoalan politisasi dan penjarahan Badan Usaha Milik Negara dan persoalan korupsi dan kelalaian Badan Usaha Milik Negara.<sup>2</sup>

Salah satu upaya dalam mengatasi persolan-persoalan yang dihadapi oleh Badan Usaha Milik Negara sebagai perpanjangan tangan negara melalui

---

<sup>1</sup> Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003.

<sup>2</sup> Faisal Basri. 2003. *Catatan Satu Dekade Kritis (Transformasi, Masalah Struktural dan Harapan Ekonomi Indonesia)*. Jakarta: Penerbit Erlangga, halaman. 439

pemerintah (eksekutif) dalam bidang ekonomi adalah melalui reorganisasi perusahaan dengan konsep *holding company* Badan Usaha Milik Negara.<sup>3</sup>

Sebagaimana diketahui bahwa pada rezim kepemimpinan Presiden Joko Widodo, pemerintah melalui Kementerian Badan Usaha Milik Negara kembali mengupayakan pengkonsolidasian Badan Usaha Milik Negara yang memiliki bisnis sejenis yang pengelompokannya ke dalam enam sektor yaitu sektor pertambangan, sektor minyak dan gas bumi (Migas), sektor perumahan, sektor jalan tol, sektor jasa keuangan dan serta pangan.

1. Sektor bisnis minyak dan gas bumi, PT. Pertamina (Persero) akan diplot sebagai  *Holding Company*  atau perusahaan induk dengan PT. Perusahaan Gas Negara (Persero) berbisnis gas, yakni PT. Pertamina Gas, dijadikan anak usaha PT. Perusahaan Gas Negara (PGN);
2. Sektor pertambangan PT. Indonesia Asahan Aluminium (Persero) menjadi  *Holding*  dengan PT. Timah (Persero) Tbk, PT. Aneka Tambang (Persero) Tbk (Antam), dan PT. Bukit Asam (Persero) Tbk (PT. BA) sebagai anak usahanya;
3. PT. Badan Urusan Logistik (Perum Bulog) akan menjadi induk dari beberapa BUMN sektor pangan seperti PT. Sang Hyang Seri (Persero), PT. Pertani (Persero), dan PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero);
4. PT. Dana Reksa (Persero) akan menjadi  *holding*  BUMN jasa keuangan, termasuk perbankan. PT. Hutama Karya menjadi  *Holding Company*  dari beberapa perusahaan konstruksi dan jalan tol.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Perusahaan  *Holding*  induk Badan Usaha Milik Negara tersebut sebagai sebuah  *Super Holding*  akan membawahi perusahaan-perusahaan atau perusahaan  *holding*  dalam struktur korporasi modern. Perusahaan  *holding*  induk akan dipimpin oleh seorang  *Chief Exekutive Officer (CEO)*  yang melaporkan kinerja perusahaan kepada presiden, contoh pengelolaan perusahaan milik negara semacam ini dapat dilihat dalam pengelolaan perusahaan-perusahaan  *Group Temasek*  (Singapura) atau  *Khazanah*  (Malaysia). Konsep Nasional  *Holding Company*  mulai diperkenalkan oleh Tanri Abeng yang kemudian dijadikan acuan dalam restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara, baik dari sisi permodalan, manajemen dan konsolidasinya. Setelah restrukturisasi dan Badan Usaha Milik Negara untukng, batu dijual dengan harga tinggi. Di era Sofyan Djalil konsep tersebut dilanjutkan, beliau melihat  *holdingisasi*  adalah satu-satunya strategi untuk mendongkrak kinerja Badan Usaha Milik Negara. Artinya Kementerian Badan Usaha Milik Negara akan bertransformasi menjadi organisasi pengelolaan korporasi modern dengan bentuk  *superholding* , dalam Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor SK-16/MBU/01/2016 tentang Rencana Strategis Kementerian Badan Usaha Milik Negara Tahun 2015-2019, hlm. 47-48

Kerangka hukum pembentukan *holding* Badan Usaha Milik Negara didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas, yang sempat di *judicial review* di Mahkamah Konstitusi<sup>5</sup> maupun di Mahkamah Agung.<sup>6</sup>

*Judicial review* sama-sama dilatar belakangi pemahaman pemohon yang menyatakan bahwa pembentukan perusahaan *holding* sama dengan privatisasi Badan Usaha Milik Negara model baru dan juga mendegradasi peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengawasan Badan Usaha Milik Negara karena proses *holding* tidak berdasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan Belanja Negara.

Berdasarkan putusan Mahkamah Agung tersebut pula diketahui bahwa dalam skema *holding company* BUMN sektor Minyak dan Gas Bumi, peran pemerintah masih dominan dalam menentukan arah kebijakan bisnis PT. Pertamina Persero serta anak usahanya yaitu PT. Perusahaan Gas Negara, Tbk.

Skema *holding company* BUMN sektor Minyak dan Gas Bumi yaitu dengan menempatkan PT. Pertamina Persero dan PT. Perusahaan Gas Negara, Tbk sebagai anak usahanya, sehingga akan menguasai usaha minyak dan gas bumi dari hulu dan hilir. Sebagaimana diketahui bahwa dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang

---

<sup>4</sup> Refly Harun. 2019. *BUMN dalam Sudut Pandang Tata Negara (Privatisasi, Holdingisasi, Kontrol, dan Pengawasan)*. Jakarta: Balai Pustaka, halaman. 79

<sup>5</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVI/2018 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVI/2018 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>6</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017 dalam pengujian Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas

Nomor 22 Tahun 2002 tentang Minyak dan Gas Bumi mengatur bahwa dalam usaha hulu dan hilir minyak dan gas bumi pelaku ekonominya adalah BUMN dan pihak swasta.

Dominasi pemerintah terhadap penentuan arah kebijakan bisnis PT. Pertamina dan PT. Perusahaan Gas Negara, Tbk tentu pula akan berdampak pada hukum persaingan usaha tepatnya pada penyalahgunaan posisi domain yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Hukum Persaingan Usaha dan Larangan Praktik Monopoli.

Terkait dengan praktik monopoli dalam kegiatan usaha minyak dan gas bumi (migas) di Sumatera Utara, pada tahun 2017 tepatnya pada tanggal 14 November 2017, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam perkara monopoli Putusan Nomor 09/KPPU/L/2016, menyatakan bahwa Perusahaan Gas Negara terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan penetapan harga yang berlebihan (*excessive price*) dengan tidak memperhatikan dan/atau mempertimbangkan kemampuan daya beli konsumen dalam negeri.

Perusahaan Gas Negara (PGN) pada tahun 2018, telah melakukan penggabungan usaha dengan PT. Pertamina Gas (PT. Pertagas), sehingga penggabungan kedua perusahaan yang bergerak dibidang usaha hilir sektor minyak dan gas bumi (migas) akan berakibat hukum secara menyeluruh termasuk wilayah minyak dan gas (migas) yang ada di Sumatera Utara.

Berangkat dari permasalahan di atas perlu dilakukan kajian dan analisis terhadap penggabungan PT Perusahaan Gas Negara dengan PT Pertamina Gas berdasarkan ketantuan hukum persaingan usaha. Oleh karena itu, dalam tulisan ini

penulis akan melakukan analisis lebih lanjut mengenai ***HOLDING COMPANY***  
**BUMN SEKTOR MINYAK BUMI DAN GAS (MIGAS) DALAM**  
**PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA.**

### **1. Rumusan Masalah**

- a. Bagaimana pengaturan hukum pembentukan *holding company* BUMN sektor Minyak dan Gas Bumi?
- b. Bagaimana akibat hukum  *Holding Company* BUMN sektor minyak dan gas bumi terhadap hukum persaingan usaha?
- c. Bagaimana upaya pencegahan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dalam *holding company* BUMN sektor Minyak dan Gas Bumi?

### **2. Faedah Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah diuraikan di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang bersifat teoritis maupun praktis. Dari segi teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menjadi masukan bagi pengembangan teori ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum persaingan usaha di Indonesia. Selain itu, secara praktis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai referensi dan masukan serta sebagai bahan kajian akademis untuk memecahkan masalah atau isu yang dihadapi dalam bidang hukum persaingan usaha yang berkaitan dengan kegiatan pengambilalihan aset di Indonesia.

## **B. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah untuk menggambarkan secara tegas apa yang hendak dicapai di dalam melaksanakan penelitian. Oleh karena itu tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan pembentukan *holding company* BUMN sektor Minyak dan Gas Bumi;
2. Untuk mengetahui akibat hukum  *Holding Company* BUMN sektor minyak dan gas bumi terhadap hukum persaingan usaha;
3. Untuk mengetahui upaya pencegahan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dalam *holding company* BUMN sektor Minyak dan Gas Bumi.

## **C. Definisi Operasional**

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/ konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Konsep merupakan salah satu unsur konkrit dari teori. Definisi operasional atau kerangka konsep yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.  *Holding Company* adalah perusahaan yang menjadi perusahaan utama yang membawahi beberapa perusahaan yang tergabung ke dalam satu grup perusahaan.
2. Badan Usaha Milik Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh

negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

3. Minyak Bumi berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Minyak dan Gas Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit, dan bitumen yang diperoleh dan proses penambangan, tetapi tidak termasuk batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha minyak dan gas bumi. Sedangkan Gas Bumi menurut Pasal 1 angka (2) adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dan proses penambangan minyak dan gas bumi.
4. Hukum Persaingan Usaha adalah persaingan usaha yang sehat dan persaingan usaha tidak sehat. Persaingan usaha yang sehat adalah struktur pasar atau industri dimana terdapat banyak penjual dan pembeli, dan setiap pembeli dan setiap penjual tidak mempengaruhi keadaan di pasar. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

#### D. Keaslian Penelitian

Persoalan *holding* perusahaan bukanlah merupakan hal baru dalam dunia pendidikan, akademik dan/atau dalam penelitian. Oleh karenanya, penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang menyangkut tentang *holding* perusahaan ini sebagai tajuk dalam berbagai penelitian. Namun berdasarkan bahan kepustakaan yang ditemukan baik melalui *searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema dan/atau pokok bahasan yang penulis teliti.

Bahwa dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, terdapat dua judul yang hampir mendekati sama dengan penelitian dalam penulisan skripsi ini, antara lain;

1. M. Reza Adrian, NIM. 05200126, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Tahun 2009 yang berjudul **“Akibat Hukum Penggabungan Perusahaan Terhadap Kedudukan Pemegang Saham (Studi Pada PT. Bank SIMB Niaga Tbk)”**. Skripsi merupakan penelitian Yuridis Empiris (penelitian hukum sosiologis) yang lebih menekankan pada akibat hukum atas perbuatan penggabungan perusahaan terhadap kedudukan pemegang saham pada PT. PT. Bank CIMB Niaga Tbk;
2. Skripsi Putri Lenggo Sari, NPM. 0606080643, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2010 yang berjudul **“Penerapan dan Pengaturan Merger, Konsolididasi, dan Akuisisi Berdasarkan Hukum**

**Persaingan Usaha di Indonesia”**. Skripsi ini merupakan penelitian yuridis empiris (penelitian hukum sosiologis) yang lebih memfokuskan dan memusatkan penelitiannya atas kasus akuisisi perusahaan PT. Alfaretailindo, Tbk yang dilakukan oleh PT. Carrefour Indonesia dan akuisisi PT. Matahari Departement Store, Tbk yang dilakukan oleh Meadow Asia Company melalui PT. Meadow Indonesia ditinjau dari hukum persaingan usaha di Indonesia.

Secara konstruktif, substansi dan pembahasan terhadap kedua penelitian tersebut di atas berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini. Dalam kajian topik bahasan yang penulis angkat ke dalam bentuk skripsi ini mengarah kepada aspek kajian hukum persaingan usaha terhadap *holding company* BUMN sektor Migas.

## **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian berisikan uraian tentang metode atau cara yang digunakan untuk memperoleh data atau informasi. Metode penelitian ini berfungsi sebagai pedoman dan landasan tata cara dalam melakukan operasional penelitian untuk menulis suatu karya ilmiah yang peneliti lakukan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif yang membutuhkan populasi dan sampel.<sup>7</sup>

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Jenis penelitian pada dasarnya dapat dilakukan dengan 2 (dua) pendekatan yang terdiri atas penelitian hukum normatif (yuridis normatif) dan penelitian

---

<sup>7</sup> Zainuddin Ali. 2014. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 79.

hukum sosiologis (yuridis empiris), dan oleh karena itu jenis dan pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertuliskan peraturan perundang-undangan (*law in books*).<sup>8</sup> Namun dalam penelitian ini akan ditambah dengan hasil wawancara dengan secara mendalam dari sejumlah informan untuk memperoleh data-data guna memperoleh data-data tambahan maupun informasi tambahan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

## **2. Sifat Penelitian**

Penelitian hukum bertujuan untuk mengetahui dan menggambarkan keadaan sesuatu mengenai apa dan bagaimana keberadaan norma hukum dan bekerjanya norma hukum pada masyarakat. Berdasarkan tujuan penelitian hukum tersebut, maka kecenderungan sifat penelitian adalah deskriptif.

Penelitian hukum yang bersifat deskriptif merupakan metode yang dipakai untuk menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sedang terjadi atau berlangsung yang bertujuan agar dapat memberikan data seteliti mungkin mengenai objek penelitian sehingga mampu menggali hal-hal yang bersifat ideal, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum atau perundang-undangan yang berlaku.<sup>9</sup>

## **3. Sumber Data**

Oleh karena jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif maka sumber data yang digunakan adalah sumber data sekunder yang terdiri dari:

---

<sup>8</sup> Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima, halaman 19.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, halaman 223.

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam yaitu Al-Qur'an dan Hadist atau disebut pula sebagai data kewahyuan.

1) Al-Qur'an Surah Al-Baqarah ayat 282, yaitu:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدَيْنٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى فَاكْتُبُوهُ ۚ وَلْيَكْتُب بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ ۚ وَلَا يَأْب كَاتِبٌ أَنْ يَكْتُبَ كَمَا عَلَّمَهُ اللَّهُ ۚ فَلْيَكْتُبْ وَلْيُمْلِلِ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ وَلْيَتَّقِ اللَّهَ رَبَّهُ وَلَا بِيخْسَ مِنْهُ شَيْئًا ۚ فَإِنْ كَانَ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ سَفِيهًا أَوْ ضَعِيفًا أَوْ لَا يَسْتَطِيعُ أَنْ يُمِلَّ هُوَ فَلْيُمْلِلْ وَلِيُّهُ بِالْعَدْلِ ۚ وَاسْتَشْهِدُوا شَهِيدَيْنِ مِنْ رَجَالِكُمْ فَإِنْ لَمْ يَكُنَا رَجُلَيْنِ فَرَجُلٌ وَامْرَأَتَانِ مِمَّن تَرْضَوْنَ مِنَ الشَّهَدَاءِ أَنْ تَضِلَّ إِحْدَاهُمَا فَتُذَكَّرَ إِحْدَاهُمَا الْأُخْرَىٰ ۚ وَلَا يَأْب الشَّهَدَاءُ إِذَا مَا دُعُوا ۚ وَلَا تَسْأَمُوا أَنْ تَكْتُبُوهُ صَغِيرًا أَوْ كَبِيرًا إِلَىٰ أَجَلِهِ ۚ ذَلِكُمْ أَقْسَطُ عِنْدَ اللَّهِ وَأَقْوَمُ لِلشَّهَادَةِ وَأَدْنَىٰ أَلَّا تَرْتَابُوا ۗ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً حَاضِرَةً تُدِيرُونَهَا بَيْنَكُمْ فَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ أَلَّا تَكْتُبُوهَا ۗ وَأَشْهِدُوا إِذَا تَبَايَعْتُمْ ۚ وَلَا يُضَارَّ كَاتِبٌ وَلَا شَهِيدٌ ۚ وَإِنْ تَفَعَّلُوا فَإِنَّهُ فَسُوقٌ بِكُمْ ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۗ وَيُعَلِّمُكُمُ اللَّهُ ۗ وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ

Terjemah arti:

*Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. Dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan benar. Dan janganlah penulis enggan menuliskannya sebagaimana Allah mengajarkannya, maka hendaklah ia menulis, dan hendaklah orang yang berhutang itu mengimlakkan (apa yang akan ditulis itu), dan hendaklah ia bertakwa kepada Allah Tuhannya, dan janganlah ia mengurangi sedikitpun daripada hutangnya. Jika yang berhutang itu orang yang lemah akalnya atau lemah (keadaannya) atau dia sendiri tidak mampu mengimlakkan, maka hendaklah walinya mengimlakkan dengan jujur. Dan persaksikanlah dengan dua orang saksi dari orang-orang lelaki (di antaramu). Jika tak ada dua orang lelaki, maka (boleh) seorang lelaki dan dua orang perempuan dari saksi-saksi yang kamu ridhai, supaya jika seorang lupa maka yang seorang mengingatkannya. Janganlah saksi-saksi itu enggan (memberi keterangan) apabila mereka dipanggil; dan janganlah kamu jemu menulis hutang itu, baik kecil maupun besar sampai batas waktu membayarnya. Yang demikian itu, lebih adil di sisi Allah dan lebih menguatkan persaksian dan lebih dekat kepada tidak (menimbulkan) keraguanmu. (Tulislah mu'amalahmu itu), kecuali jika mu'amalah itu perdagangan tunai yang kamu jalankan di antara kamu, maka tidak ada dosa bagi kamu, (jika) kamu tidak menulisnya. Dan persaksikanlah apabila kamu berjual beli; dan janganlah penulis dan saksi saling sulit menyulitkan. Jika kamu lakukan (yang demikian), maka sesungguhnya hal itu adalah suatu kefasikan pada dirimu. Dan bertakwalah kepada Allah; Allah mengajarmu; dan Allah Maha Mengetahui segala sesuatu.<sup>10</sup>*

<sup>10</sup> Anonim, "Surat Al-Baqarah Ayat 282", melalui <https://tafsirweb.com>, di akses Sabtu, 29 Juni 2019, Pukul 21: 02. WIB.

2) Hadist Riwayat Muslim Nomor 2790, yaitu:

حَدَّثَنَا يَحْيَى بْنُ يَحْيَى قَالَ قَرَأْتُ عَلَى مَالِكٍ عَنْ أَبِي الزِّنَادِ عَنِ الْأَعْرَجِ عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ لَا يُدْلِقِي الرُّكْبَانَ لِبَيْعٍ وَلَا يَبِيعُ بَعْضُكُمْ عَلَى بَيْعِ بَعْضٍ وَلَا تَنَاجَشُوا وَلَا يَبِيعُ حَاضِرٌ لِبَادٍ وَلَا تُصَدُّوا الْإِبِلَ وَالْأَعْنَمَ فَمَنْ ابْتِئَاعَهَا بَعْدَ ذَلِكَ فَهُوَ بِخَيْرِ النَّظَرَيْنِ بَعْدَ أَنْ يَحْدُبَهَا فَإِنْ رَضِيَهَا أَمْسَكَهَا وَإِنْ سَخِطَهَا رَدَّهَا وَصَاعًا مِنْ تَمْرٍ

Terjemahan Arti:

*"Telah menceritakan kepada kami [Yahya bin Yahya] dia berkata; Saya membaca di hadapan [Malik] dari [Abu Az Zinad] dari [Al A'raj] dari [Abu Hurairah] bahwa Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "Janganlah mencegat pedagang untuk memborong barang-barangnya (sebelum sampai ke pasar); jangan membeli barang yang sedang dibeli orang lain; jangan menipu; orang kota hendaknya tidak memborong dagangan orang dusun (dengan maksud monopoli dan menaikkan harga); jangan menahan susu unta atau kambing yang akan dijual supaya kelihatan susunya banyak. Jika dia membeli dan memerahnya setelah membeli, maka dia boleh memilih dari dua keadaan, jika ia suka, maka dia boleh ditahannya namun jika tidak suka dia boleh mengembalikannya dengan satu sha' kurma (pengganti susu dan perahannya)."*<sup>11</sup>

b. Data Sekunder yang terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Dagang, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Migas), Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Koperasi, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2010 Tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha Dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,

---

<sup>11</sup> Dede Rodin, dkk. 2017. "Monopoli Harta Dalam Hadist", *Makalah*, Tugas Mata Kuliah Mata Kuliah Tafsir Ayat Dan Hadits Ekonomi Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 09/KPPU/L/2016, Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat Nomor 02/Pdt.Sus./KPPU/2017 dan Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 511/K.Pst.Sus/KPPU/2018;

- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan tentang bahwan hukum primer seperti buku-buku yang berkaitan dengan *holding company* maupun tentang hukum perusahaan dan publikasi hasil-hasil penelitian;
- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memrikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

#### **4. Alat Pengumpulan Data**

Merupakan data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan baik secara *offline* yaitu menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung guna menghimpun data sekunder yang yang butuhkan dalam penelitian ini. Serta penelitian kepustakaan secara *online* yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet ghuna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Penelitian ini akan ditambah dengan hasil wawancara dengan secara mendalam dari sejumlah informan untuk memperoleh data-data guna memperoleh data-data tambahan maupun informasi tambahan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

## 5. Analisis Data

Analisis data adalah kegiatan menfokuskan, mengabtraksikan, mengorganisasikan data secara sistematis dan rasional untuk memberikan bahan jawaban terhadap permasalahan.<sup>12</sup> Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, maka data yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif pula.

Analisis data kualitatif sebagai cara penjabaran data berdasarkan hasil temuan studi kepustakaan. Data yang diperoleh tadi disusun secara sistematis dan kemudian dianalisis secara kualitatif terhadap data sekunder sehingga diketahui makna dari suatu asas, norma-norma dan teori-teori hukum yang dijadikan sebagai rujukan atau tolak ukur menilai objek yang diteliti dan seterusnya diambillah kesimpulan.

---

<sup>12</sup> Ida Hanifah, dkk. *Op. Cit.*, halaman 22.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Hukum Persaingan Usaha**

Penerapan prinsip persaingan dalam perekonomian sangat penting karena perannya yang sentral dalam mendorong efisiensi dan produktivitas. Dalam situasi perekonomian yang menerapkan prinsip persaingan, terdapat banyak perusahaan dalam setiap industri. Perusahaan-perusahaan ini harus berproduksi secara efisien (dengan biaya minimum) untuk bisa bertahan dan mereka yang tidak efisien harus keluar dari pasar.

Perusahaan juga harus aktif melakukan inovasi produk maupun metode produksi agar bertahan menghadapi persaingan. Pada gilirannya, tingkat harga yang terbentuk di pasarpun semakin mencerminkan biaya minimum sehingga semakin dapat terjangkau oleh masyarakat dalam perekonomian. Dimensi sosial prinsip persaingan ini mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat lewat pembentukan harga yang lebih rendah dan peningkatan daya beli konsumen.

Hasil survey studi kepustakaan mencatat hubungan positif yang riil antara meningkatnya persaingan usaha dan pertumbuhan ekonomi, produktivitas, investasi dan kenaikan tingkat hidup rata-rata. Sayangnya, data empiris terkait hubungan antara perkembangan persaingan usaha dengan pertumbuhan ekonomi belum banyak tersedia karena kebanyakan negara (berkembang) baru mempunyai peraturan persaingan usaha pada tahun 1990-an dan mayoritas negaranegara tersebut menerapkan prinsip persaingan usaha bersama dengan berbagai perubahan kebijakan yang signifikan seperti privatisasi, deregulasi dan liberalisasi

perdagangan. Karena itu, sulit untuk menyakinkan publik bahwa prinsip persaingan usaha mutlak diperlukan tanpa memisahkannya dengan efek kebijakan lain seperti disebutkan di atas.

Hadirnya lobi-lobi kelompok-kelompok yang berkepentingan memproteksi sektor-sektor ataupun perusahaan tertentu dalam sektor-sektor seperti pertanian, utilitas publik dan UKM) ikut menjadi faktor yang menyebabkan tidak populernya prinsip persaingan usaha dalam kebijakan ekonomi suatu negara. Selain itu, kebijakan persaingan usaha yang menekankan pentingnya eksistensi persaingan antara para pelaku pasar bagi pembentukan tingkat harga yang efisien dan mendorong inovasi selalu dibentrokkan dengan peran pemerintah dalam penentuan harga.<sup>13</sup>

Kegiatan ekonomi atau bisnis terdapat suatu peristiwa usaha antara pelaku usaha yang satu dengan yang lainnya merupakan hal yang biasa terjadi. Persaingan usaha yang sehat akan berakibat positif bagi para pelaku usaha yang saling bersaing atau berkompetisi karena dapat menimbulkan upaya-upaya peningkatan efisiensi, produktifitas, dan kualitas prosuk yang dihasilkan. Konsumen juga mendapatkan manfaat dari adanya persaingan yang sehat karena dapat menimbulkan penurunan harga dan kualitas produk tetap terjamin. Sebaliknya, apabila persaingan yang tidak sehat, akan dapat merusak perekonomian negara yang merugikan masyarakat.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Yose Rizal Damuri, dkk. 2016. *Peta Jalan Pengarusutamaan Persaingan Usaha. (Menuju Kebijakan Ekonomi yang Mengintegrasikan Prinsip Persaingan)*. Yogyakarta: PT. Kanisius, halaman 17

<sup>14</sup> Abdul R. Saliman. 2016. *Hukum Bisnis Untuk Perusahaan: Teori dan Contoh Kasus*. Jakarta: Prenadamedia Group, halaman, 211.

Prinsip persaingan bukan mempermasalahkan struktur dan ukuran pasar. Peningkatan konsentrasi industri akibat *holding* tidak selalu berarti buruk bagi persaingan. Demikian pula, tidak semua monopoli selalu berarti tidak efisien. Dalam beberapa kasus seperti monopoli natural ataupun merger dan akuisisi dalam skema *holding company* perusahaan, justru dibutuhkan peraturan. Contohnya pada kasus-kasus di bawah ini:

#### 1. Terjadinya Kegagalan Pasar

Kegagalan pasar biasanya didefinisikan sebagai ketidakmampuan pasar untuk memproduksi dan mendistribusikan barang dan jasa kepada konsumen secara efisien. Dalam situasi seperti ini, pemerintah berperan mengeluarkan aturan untuk mengembalikan efisiensi.

Contoh klasik kegagalan pasar terjadi dalam penyediaan barang publik seperti jalan raya, penerangan jalan, taman, sekolah publik dan lainnya. Kesulitan menentukan harga yang harusnya dibayar oleh pengguna barang publik terutama disebabkan karena biaya untuk menambah satu orang pengguna pada dasarnya nol.

Selain itu, kegagalan pasar juga terjadi dalam kasus monopoli alamiah. Kasus monopoli alamiah muncul apabila satu perusahaan dapat memproduksi seluruh output dalam industri/pasar yang bersangkutan dengan biaya lebih murah (biasanya disebabkan adanya skala ekonomis) dibandingkan jika diproduksi oleh dua atau lebih perusahaan. Apabila persaingan usaha diperbolehkan dalam industri/pasar seperti ini, justru muncul ketidakefisienan dalam produksi. Namun apabila tidak ada persaingan usaha, perusahaan memiliki insentif mengeksploitasi posisi monopolinya dengan membatasi output dan menetapkan harga jauh lebih mahal daripada biaya yang dikeluarkannya.

Kegagalan pasar juga bisa terjadi akibat adanya eksternalitas (positif ataupun negatif) dimana sinyal harga pasar tidak mencerminkan nilai sesungguhnya dari suatu kegiatan. Contohnya adalah polusi yang menyebabkan eksternalitas negatif ataupun imunisasi yang mengakibatkan eksternalitas positif.

Informasi yang asimetris juga mengakibatkan kegagalan pasar karena menyebabkan tingkat konsumsi berlebihan atau kurang dari yang seharusnya. Contoh yang paling sering terjadi dalam kasus ini adalah informasi asimetrik dalam hubungan dokter-pasien. Pasien biasanya tidak mengetahui apakah pelayanan dokter sudah memenuhi standar yang seharusnya karena ketidaktahuan pasien mengenai kondisi kesehatannya. Peraturan yang biasanya dikeluarkan untuk mengatasi asimetri informasi adalah peraturan perlindungan konsumen termasuk *product labelling*, standar kompetensi profesi dan lain-lain.

2. Adanya kepentingan publik lain yang dianggap lebih penting seperti misalnya pemerataan sosial. Selain itu, ada pula beberapa tujuan lain berdasarkan kebutuhan masyarakat seperti misalnya menjaga kepercayaan konsumen dalam industri perbankan (*prudential goals*) dan menjaga keselamatan konsumen dalam industri transportasi (udara, darat ataupun laut);
3. Reformasi regulasi perlu difasilitasi untuk memastikan manfaat deregulasi diperoleh dalam waktu singkat, tanpa gangguan berarti terhadap konsumen. Saat deregulasi dilakukan, otoritas perlu menjaga keseimbangan antara pelaku yang baru masuk dalam industri dan pelaku inkumben yang sebelumnya memiliki kekuatan pasar besar.<sup>15</sup>

Indonesia telah memiliki Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan monopoli adalah penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.

Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.<sup>16</sup> Sedangkan persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Yose Rizal Damuri, dkk. *Op.Cit.*, halaman 17-19.

<sup>16</sup> Lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dijelaskan bagaimana dominasi pasar dan anggapan kontrol pasar yang dilakukan dua *firm* atau lebih yang menguasai 75% pangsa pasar dianggap contoh dari oligopoli (Pasal 4), serta satu *firm* yang menguasai pangsa pasar 50% dianggap monopoli (Pasal 17).

<sup>17</sup> Toman Sony Tambunan & Wilson R.G. Tambunan. 2019. *Hukum Bisnis*. Jakarta: Kencana, halaman 257.

Ruang lingkup larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memuat perjanjian yang dilarang, meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Pengusaan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa (perjanjian oligopoli);
2. Penetapan harga atau mutu suatu barang dan/atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar yang bersangkutan yang sama atau yang biasa disebut dengan istilah perjanjian penetapan harga;
3. Pembagian wilayah pemasaran atau alokasi pasar terhadap barang dan/atau jasa atau yang disebut dengan perjanjian pembagian wilayah;
4. Penghalangan untuk melakukan usaha yang sama baik untuk tujuan pasar dalam maupun luar negeri atau yang disebut dengan perjanjian pemboikotan;
5. Pengaturan produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa atau yang disebut dengan perjanjian kartel;
6. Pembentukan gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar dengan tetap menjaga atau mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan/atau pesaran atas barang dan/atau jasa atau yang disebut dengan perjanjian *trust*;
7. Penguasaan pembelian atau penerimaan pasokan agar dapat mengendalikan harga atau disebut dengan istilah perjanjian oligopsoni;
8. Penguasaan produksi sejumlah produk yang termasuk ke dalam rangkaian produksi barang dan/ atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam suatu rangkaian langsung maupun tidak langsung atau yang disebut dengan perjanjian integrasi vertikal;
9. Persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa hanya memasok atau tidak memasok kembali barang dan/atau jasa tersebut kepada pihak tertentu dan/atau pada tempat tertentu atau yang disebut dengan istilah perjanjian tertutup;
10. Perjanjian dengan pihak luar negeri yang dapat menyebabkan terjadinya prektek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat atau yang disebut dengan istilah perjanjian dengan pihak luar negeri.<sup>18</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat juga memuat kegiatan yang

---

<sup>18</sup> Abdul R. Saliman. *Op.Cit.*, halaman 213-215

dilarang, meliputi kegiatan monopoli, kegiatan monopsoni, kegiatan penguasaan pasar, kegiatan persekongkolan.<sup>19</sup>

Kegiatan Persaingan Usaha Yang Dilarang Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Larangan Monopoli adalah sebagai berikut:

### **1. Monopoli**

Pengaturan tentang larangan praktek monopoli diatur dalam Pasal 17 UU

No. 5 Tahun 1999 yang mengatur bahwa:

“(1) Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila: a. barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau b. mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau c. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.”

Monopoli merupakan masalah yang menjadi perhatian utama dalam setiap pembahasan pembentukan hukum persaingan. Monopoli itu sendiri sebetulnya bukan merupakan suatu kejahatan atau bertentangan dengan hukum, apabila diperoleh dengan cara-cara yang fair dan tidak melanggar hukum. Oleh karenanya monopoli itu sendiri belum tentu dilarang oleh hukum persaingan, akan tetapi justru yang dilarang adalah perbuatan-perbuatan dari perusahaan yang memiliki posisi monopoli untuk menggunakan kekuatannya di pasar bersangkutan yang biasa disebut sebagai praktik monopoli atau monopolizing/monopolisasi. Suatu

---

<sup>19</sup> *Ibid.* Lebih lanjut dijelaskan oleh Toman Sony Tambunan & Wilson R.G Tambunan kegiatan yang dilarang juga memuat penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Toman Sony Tambunan & Wilson R.G Tambunan. *Op.Cit.*, halaman 261.

perusahaan dikatakan telah melakukan monopolisasi jika pelaku usaha mempunyai kekuatan untuk mengeluarkan atau mematikan perusahaan lain, dan syarat kedua, pelaku usaha tersebut telah melakukannya atau mempunyai tujuan untuk melakukannya. Sebetulnya istilah monopoly berasal dari bahasa Inggris, yaitu monopoly dan istilah tersebut menurut sejarahnya berasal dari bahasa Yunani, yakni “monos polein” yang berarti sendirian menjual.<sup>20</sup>

Kebiasaan masyarakat di Amerika menyebut monopoli sebagai antitrust untuk antimonopoli atau istilah “dominasi” yang banyak digunakan oleh orang Eropa untuk menyebut istilah monopoli. Istilah monopoli harus dibedakan dengan istilah monopolis yang berarti orang yang menjual produknya secara sendirian (*monopolist*). Pengertian monopoli selalu dikaitkan dengan monopoli dalam perspektif ekonomi, tetapi monopoli dalam perspektif hukum juga acap kali digunakan dalam literatur. Sebetulnya pasar persaingan sempurna dapat ditempatkan pada satu sisi dan sekaligus disebut sebagai sisi yang ekstrim, dan posisi monopoli merupakan sisi sebaliknya dari pasar persaingan sempurna. Di satu sisi pada pasar persaingan jumlah penjual sangat banyak dan tidak dapat mempengaruhi harga pasar suatu produk tertentu, sehingga para penjual hanya sebagai pengikut harga saja (*price taker*). Sisi lain pada pasar monopoli jumlah penjual hanya dikuasai oleh satu atau sekelompok/group pelaku usaha dan mereka

---

<sup>20</sup> H. Kusnadi, *Ekonomi Mikro*, FE Unbraw, Malang, 1977, hal. 370. Ada pula yang menyebutnya sebagai Trust, yakni sebagai suatu cara (method of combination) untuk menggabungkan beberapa perusahaan besar yang mempunyai kekuatan monopolis. Akan tetapi kartel dan trust di sini lain pengertiannya dengan merger. L. Budi Kagramanto, 1999, *Aspek Yuridis Pelaksanaan Merger Pada Bank Umum*, Tesis S-2/Magister Hukum Pada Program Pasca Sarjana, Program Studi Ilmu Hukum – UNAIR, Surabaya, hal. 38 - 39., dalam Andi Fahmi, dkk. *Op.Cit.*, halaman 135

dapat menentukan harga pasar. Oleh karenanya kelompok monopolist ini disebut sebagai “penentu harga/penetapan harga (*price setter*)”.

Pengertian monopoli secara umum adalah jika ada satu pelaku usaha (penjual) ternyata merupakan satu-satunya penjual bagi produk barang dan jasa tertentu, dan pada pasar tersebut tidak terdapat produk substitusi terdekat (pengganti). Akan tetapi karena perkembangan jaman, maka jumlah satu (dalam kalimat satu-satunya) kurang relevan dengan kondisi riil di lapangan, karena ternyata banyak usaha industri yang terdiri lebih dari satu perusahaan mempunyai perilaku seperti monopoli.<sup>21</sup>

Berdasarkan kamus Ekonomi Collins yang dimaksud dengan monopoli adalah:

“Salah satu jenis struktur pasar yang mempunyai sifat-sifat, bahwa satu perusahaan dengan banyak pembeli, kurangnya produk substitusi atau pengganti serta adanya pemblokiran pasar (*barrier to entry*) yang tidak dapat dimasuki oleh pelaku usaha lainnya”.<sup>22</sup>

Pengertian monopoli yang diberikan oleh Pass dan Bryan Lowes ini ternyata, bahwa penyebab timbulnya monopoli itu sendiri adalah adanya hambatan untuk bisa memasuki pasar lain. Hal ini bisa saja terjadi dikarenakan:

---

<sup>21</sup> Monopoli tidak hanya terjadi pada sisi penawaran (*supply*) saja, tetapi ada juga monopoli pada sisi permintaan (*demand*) yang kemudian disebut sebagai *monopoly of demand* (monopsoni), dan *monopoly of demand* ini hanya terdapat pada pihak penerima barang dan jasa atau penerima pasokan/pembeli tunggal. Disamping itu monopoli juga dapat dilakukan oleh suatu kelompok pelaku usaha (a group of sellers) yang secara bersama-sama membuat keputusan tentang produksi maupun harga. Dalam perkembangan selanjutnya pengertian monopoli ini dapat dilihat dari berbagai sudut pandang, monopoli sebagai suatu struktur pasar, monopoli dapat pula dipakai untuk menggambarkan suatu posisi dari pelaku usaha dan monopoli dipakai untuk menggambarkan kekuatan pelaku usaha untuk menguasai penawaran, menentukan dan memanipulasi harga, dalam *Ibid.*, halaman 136

<sup>22</sup> Christopher Pass dan Bryan Lowes, dalam Elyta Ras Ginting 2001. *Hukum Antimonopoli Indonesia: Analisis dan Perbandingan UU No. 5 Tahun 1999*. Bandung: Citra Aditya Bakti halaman. 19.

- a. Sumber kunci, misalnya pelaku adalah merupakan satu-satunya pemilik sumber utama (resources);
- b. Monopoli yang diciptakan oleh pemerintah. Misalnya adanya pemberian hak tertentu kepada salah satu pelaku usaha yang dekat dengan penguasa untuk mengimpor atau mengekspor produk barang dan jasa tertentu. Disamping itu bisa juga pemerintah memberikan hak paten atau copyright kepada salah satu pelaku usaha;
- c. Terjadi monopoli alamiah. Monopoli ini terjadi karena penyediaan barang dan jasa akan lebih murah jika dilaksanakan oleh satu pihak dari pada oleh beberapa pihak, misalnya PDAM, PLN, Pertamina dsb.

Black's Law Dictionary memberikan definisi tentang monopoli dari segi yuridis sebagai berikut:

*“Monopoly is a privilege or peculiar advantage vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive right (or power) to carry out on a particular business or trade, manufacture a particular article, or control the sale of the whole supply of a particular commodity.”<sup>23</sup>*

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 5 Tahun 1999 yang dimaksud dengan monopoli adalah “Penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha”<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Henry Campbell Black. 1990. *Black's Law Dictionary*, 6th. ed. West Publishing Co. St. Paul – Minn, USA, halaman. 52.

<sup>24</sup> Terdapat berbagai jenis monopoli, yaitu monopoli alamiah (natural monopoly) yang sebetulnya secara economies of scale sangat sulit untuk masuk ke pasar, sehingga diperlukan monopoli jenis ini di mana ada pemusatan pada satu tangan pelaku usaha. Monopoli ini muncul secara alamiah tanpa ada rekayasa akibat perkembangan dan tuntutan pasar yang bebas/terbuka serta lahir dari keunggulan komparatif-obyektif, tidak ada fasilitas dan perlakuan istimewa dari penguasa sehingga produk yang dihasilkan dapat bersaing dan menguasai pasar hingga 100%. UNCTAD, TD/RBP/ CONF. 4/2, 26 Mei 1995, hal. 25 – 31. Sedangkan monopoli menurut undang-undang (monopoly by law) biasanya sangat menguntungkan negara/pemerintah karena

Apabila istilah monopoli tersebut hanya mencakup struktur pasar dengan satu pemasok atau penerima di pasar bersangkutan, dan dengan mengingat kecilnya jumlah monopoli jenis tersebut dalam ekonomi secara riil/nyata, maka ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 5 Tahun 1999 tidaklah begitu berarti dan kurang penting. Akan tetapi sebetulnya istilah monopoli dalam undang-undang tersebut mempunyai makna yang lebih luas, dan hal ini dari satu sisi dapat disimpulkan dari ciri-ciri dalam definisi struktur pasar,<sup>25</sup> perilaku pasar, pangsa pasar, harga pasar serta konsumen (lihat Pasal 1 angka 11 s.d. 15). Sedangkan di sisi lain dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 17 ayat (2) huruf c, yaitu bahwa seorang monopolis hanya membutuhkan penguasaan lebih dari 50% pangsa pasar pada satu jenis barang maupun jasa tertentu. Sehingga dengan adanya pernyataan tersebut, selain pihak yang telah disebut sebagai monopolis, ternyata masih ada pesaing lain di pasar bersangkutan.

Alasan selanjutnya mengapa pengaturan antimonopoli begitu penting adalah bahwa penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau penggunaan jasa tertentu yang notabene merupakan ciri monopoli justru

---

pelaksanaannya didukung dengan peraturan perundang-undangan. Monopoly by law ini lebih banyak digunakan untuk mengatur kepentingan rakyat, seperti infrastruktur yang dikelola oleh BUMN. UU No. 5 Tahun 1999 dimungkinkan untuk membentuk monopoly by law. Bandingkan dengan Pasal 51, alinea 5. Ada juga monopoli murni, yakni suatu monopoli yang berada di tangan produsen barang dan jasa dengan merek dagang terkenal, yang dilakukan melalui cara-cara halal, fair serta mampu menentukan trend di pasar tertentu dan produsen pesaing lainnya terpaksa mengikuti trend tersebut. Monopoli ini bisa juga disebut sebagai monopoly opinion, yang tidak termasuk dalam pengertian dalam Pasal 1 Ayat 1 UU No. 5 Tahun 1999.

<sup>25</sup> Ada pula bentuk struktur pasar lainnya, yaitu duopoli (tidak diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999) merupakan suatu struktur pasar di mana terdapat dua pesaing kuat yang berebut untuk menguasai pangsa pasar tertentu. Kemudian polipoli adalah bentuk pasar yang ditandai dengan adanya sejumlah besar pesaing yang sama-sama kuat dan masing-masing sebetulnya tidak sanggup lagi menguasai pasar relevan. Pelaku usaha pada pasar poli-poli tidak dapat bertindak independen/mandiri terhadap pesaing lainnya, dan tidak ada lagi tempat bergerak bagi mereka untuk bersaing secara sempurna. Sedangkan oligopoli diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 (Bandingkan Pasal 4 ayat 1 dan 2 UU No. 5 Tahun 1999).

merupakan syarat pembuktian utama bagi beberapa ketentuan lainnya, seperti ketentuan Pasal 4 (oligopoli), Pasal 12 (trust), Pasal 13 (oligopsoni), Pasal 17 (monopoli) serta Pasal 18 (monopsoni) ditambah dengan berbagai pengaturan standar yang lazim disebut sebagai penguasaan pasar (lihat Pasal 19, 20 dan 21) UU No. 5 Tahun 1999.

Berdasarkan pengertian dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 5 Tahun 1999 ini terdapat unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai monopoli, yaitu adanya penguasaan atas produksi, dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu, serta dilakukan oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.<sup>26</sup>

Larangan kegiatan monopoli itu sendiri diatur dalam Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa:

“(1) Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila: a. barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau b. mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau c. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.”

Adapun unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

- a. Melakukan perbuatan penguasaan atas suatu produk;

---

<sup>26</sup> Monopoli di sini juga dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang tidak mempunyai pesaing, dan pelaku usaha tersebut merupakan pesaing tunggal yang menguasai pasar relevan. Dalam kenyataan sehari-hari monopoli semacam ini mudah sekali ditemui, sebaliknya atau sama halnya dengan persaingan mutlak/semipurna yang sebetulnya dalam kenyataan di lapangan jarang dan bahkan sulit/langka untuk ditemui

- b. Melakukan perbuatan atas pemasaran suatu produk;
- c. Penguasaan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli, dan
- d. Penguasaan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik persaingan usaha tidak sehat.

Untuk membuktikan unsur-unsur perbuatan di atas maka kriteria ini harus dipenuhi:

- a. tidak terdapat produk substitusinya;
- b. pelaku usaha lain sulit masuk ke dalam pasar persaingan terhadap produk yang sama dikarenakan hambatan masuk yang tinggi;
- c. pelaku usaha lain tersebut adalah pelaku usaha yang mempunyai kemampuan bersaing yang signifikan dalam pasar bersangkutan;
- d. satu atau satu kelompok pelaku usaha telah menguasai lebih dari 50% pangsa pasar suatu jenis produk.

Berbagai literatur disebutkan, bahwa banyak pengaruh/dampak negatif sehubungan dengan dilakukannya monopoli oleh pelaku atau sekelompok pelaku usaha yang dapat merugikan konsumen maupun pelaku usaha lainnya, yaitu antara lain adalah sebagaimana dijelaskan di bawah ini.

- a. Adanya peningkatan harga produk barang maupun jasa tertentu sebagai akibat tidak adanya persaingan sehat, sehingga harga yang tinggi dapat memicu/penyebab terjadinya inflasi yang merugikan masyarakat luas;
- b. Pelaku usaha mendapatkan keuntungan secara tidak wajar, dan dia berpotensi untuk menetapkan harga seenaknya guna mendapatkan keuntungan yang berlipat, tanpa memperhatikan pilihanpilihan konsumen, sehingga konsumen mau tidak mau tetap akan mengkonsumsi produk barang dan jasa tertentu yang dihasilkannya;

- c. Terjadi eksploitasi terhadap daya beli konsumen dan tidak memberikan hak pilih pada konsumen untuk mengkonsumsi produk lainnya, sehingga konsumen tidak peduli lagi pada masalah kualitas serta harga produk. Eksploitasi ini juga akan berpengaruh pada karyawan serta buruh yang bekerja di perusahaan tersebut dengan gaji dan upah yang ditetapkan sewenang-wenang, tanpa memperhatikan aturan main yang berlaku;
- d. Terjadi inefisiensi dan tidak efektif dalam menjalankan kegiatan usahanya yang pada akhirnya dibebankan pada masyarakat luas/konsumen berkaitan dengan produk yang dihasilkannya, karena monopoli tidak lagi mampu menekan AC (*Average Cost*) secara minimal;
- e. Terjadi hambatan masuk pasar (*entry barrier*), di mana tidak ada perusahaan lain yang mampu menembus pasar monopoli untuk suatu produk yang sejenis, sehingga pada gilirannya perusahaan kecil yang tidak mampu masuk ke pasar monopoli akan mengalami kesulitan untuk dapat berkembang secara wajar dan pada akhirnya akan bangkrut; dan
- f. Menciptakan pendapatan yang tidak merata, di mana sumber dana serta modal akan tersedot ke perusahaan monopoli, sehingga masyarakat/konsumen dalam jumlah yang besar terpaksa harus berbagi pendapatan yang jumlahnya relatif kecil dengan masyarakat lainnya, sementara segelintir (dalam jumlah kecil) monopoli akan menikmati keuntungan yang lebih besar dari yang diterima oleh masyarakat.<sup>27</sup>

Kegiatan yang merupakan pokok dari berbagai larangan yang terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1999 adalah praktik monopoli. Pada dasarnya praktik monopoli ini merupakan pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran barang atau jasa tertentu sehingga dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

Berdasarkan uraian di atas dapat kita ambil unsur-unsur dari praktik monopoli yaitu:

---

<sup>27</sup> Ahmad Yani dan Gunawan Wijaya. 2018. *Anti Monopoli*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, halaman. 30

- a. Terjadinya pemusatan kekuatan ekonomi pada satu atau lebih pelaku usaha;
- b. Terdapat penguasaan atas produksi atau pemasaran barang atau jasa tertentu;
- c. Terjadi persaingan usaha tidak sehat, dan
- d. Tindakan tersebut merugikan kepentingan umum.

Pemusatan kekuatan ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar barang atau jasa tertentu oleh satu atau lebih pelaku usaha yang dengan penguasaan itu pelaku usaha tersebut dapat menentukan harga barang atau jasa (hal ini dikenal pula dengan istilah price fixing). Sedangkan persaingan tidak sehat dapat terjadi bila persaingan yang terjadi di antara para pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang atau jasa dilakukan dengan tidak jujur atau melawan hukum serta dapat menghambat persaingan.

Penguasaan yang dilarang adalah penguasaan yang mengakibatkan persaingan tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum. Hal ini sejalan dengan tujuan UU No. 5 Tahun 1999 ini menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional, hanya sayangnya pengertian kepentingan umum dalam kaitannya dengan masalah monopoli ini tidak dijelaskan lebih lanjut sehingga masih diperlukan penafsiran dalam penerapan undang-undang ini.

Tidak semua tindakan penguasaan atas produksi atau pemusatan merupakan pelanggaran. Monopoli yang terjadi karena keunggulan produk, atau perencanaan dan pengelolaan bisnis yang baik, atau terjadi melalui perjuangan

dalam persaingan jangka panjang sehingga menghasilkan suatu perusahaan yang kuat dan besar serta mampu menguasai pangsa pasar yang besar pula, tentu saja bukan merupakan tindakan penguasaan atas produksi dan pemasaran barang dan jasa (monopoli) yang dilarang.

UU No. 5 Tahun 1999 membagi dalam 2 (dua) pengaturan substansi yaitu Perjanjian yang Dilarang dan Kegiatan yang Dilarang. Kegiatan yang termasuk dalam kegiatan yang dilarang adalah kegiatan monopoli, monopsoni, penguasaan pasar serta persekongkolan (*collusive tendering*). Perbedaan antara kegiatan yang dilarang dan perjanjian yang dilarang umumnya dapat dilihat dari jumlah pelaku usahanya.

Perjanjian yang dilarang melihat dari unsur katanya, yaitu perjanjian, hal ini sudah dapat dipastikan harus ada minimal dua pihak, sementara dalam kegiatan yang dilarang, dalam melakukan kegiatan tersebut dapat dilakukan oleh hanya satu pihak/pelaku usaha saja.

## **2. Monopsoni**

Definisi teoritis tentang monopsoni adalah suatu pembeli dominan atau pembeli tunggal yang berhadapan dengan beberapa penjual. Pada dasarnya monopsoni adalah pantulan cermin dari monopoli, apabila monopolis memaksa harga jual dengan melakukan pembatasan produksi maka monopsonis akan melakukan kebalikannya yaitu memaksa harga jual menjadi sedemikian rendah dengan membatasi pembelian.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Robert J. Thornton, *Retrospectives How Joan Robinson and B. L. Hallward Named Monopsony*, *Journal of Economic Perspectives* Vol. 18, Number 2- Spring 2004, hal. 257-261, University of Illinois at Chicago., dalam Andi Fahmi, dkk. *Op.Cit.*, halaman 159

Pola yang dilakukan oleh praktik monopoli maupun monopsoni sebenarnya hampir sama yaitu memberlakukan diskriminasi harga, pada saat monopolis memberlakukan tawaran ambil atau tidak sama sekali maka monopolis tersebut akan mendapatkan keuntungan maksimal dari konsumen, demikian juga seorang monopsonis akan mendapatkan keuntungan maksimal dari supplier-nya, tanpa mengurangi output yang terbentuk.

Dampak ekonomi dari monopsoni tergantung pada posisi monopsonis selaku penjual pada pasar bersangkutan. Apabila pelaku monopsoni merupakan monopolis pada pasar bersangkutan, pembatasan pembelian barang akan berakibat pada naiknya harga yang harus ditanggung oleh pembeli, namun apabila pelaku monopsoni tersebut tidak memiliki kemampuan untuk mempengaruhi harga di pasar maka perilaku monopsonis yang membatasi pembelian dari konsumen menjadi tidak percuma. Seorang monopsonis memiliki “buyer power” yaitu suatu posisi menguasai pembelian atau posisi tawar yang tinggi sebagai pembeli. Pembeli tersebut memiliki kekuatan untuk menetapkan harga yang menguntungkan bagi dirinya.<sup>29</sup>

UU No. 5 Tahun 1999 mengatur monopsoni ini secara khusus dalam Pasal 18 yang menyatakan, bahwa:

“(1) Pelaku usaha dilarang menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan atau jasa dalam pasar bersangkutan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha

---

<sup>29</sup> OECD, *Roundtable on Monopsony and Buyer Power, Note by the United States, DAF/COMP/WD*, October 2008, hal. 10., dalam *Ibid.*, halaman 159

menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.”

Berdasarkan pada Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1999, maka monopsoni merupakan suatu keadaan di mana suatu kelompok usaha menguasai pangsa pasar yang besar untuk membeli suatu produk, sehingga perilaku pembeli tunggal tersebut akan dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan tidak sehat, dan apabila pembeli tunggal tersebut juga menguasai lebih dari 50% pangsa pasar suatu jenis produk atau jasa. Syarat-syarat pembuktian adanya monopsoni adalah sebagai berikut:

- a. Dilakukan oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha;
- b. Telah menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis produk tertentu.<sup>30</sup>

Monopsoni dalam UU No. 5 Tahun 1999 dilarang secara rule of reason yang artinya bahwa monopsoni tersebut harus memenuhi syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi sehingga berakibat terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Praktik monopsoni yang dilarang oleh hukum persaingan usaha adalah monopsoni yang mengakibatkan terjadinya praktik monopoli serta persaingan usaha tidak sehat. Namun demikian tidak semua monopsoni dilarang oleh undang-undang. Misalnya kondisi yang terjadi bila di satu daerah/wilayah hanya terdapat sebuah pabrik pengolahan rotan milik pabrik mebel yang berbahan baku rotan dan di sekitarnya terdapat penduduk yang

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, halaman 161

menanam rotan, sehingga pabrik tersebut penerima pasokan atau sebagai pembeli tunggal hasil perkebunan rakyat.

Kondisi seperti ini tidak dilarang, karena memang tidak ada persaingan yang terjadi di daerah tersebut. Jika dicermati, maka si pemilik pabrik mebel tersebut merupakan seorang monopsonis (pembeli tunggal) dan berpotensi menimbulkan monopoli. Akan tetapi yang dilakukan oleh monopsonis tadi bukan merupakan bentuk pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1999, karena apa yang telah dilakukannya merupakan bentuk/jenis monopoli alamiah (natural monopoly) dan tidak mengakibatkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat. Ketentuan Pasal 18 tersebut dapat dijabarkan unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Pelaku usaha Sesuai dengan Pasal 1 angka 5 dalam Ketentuan Umum UU No. 5 Tahun 1999, pelaku usaha adalah: “Setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.”
- b. Penguasaan Yang dimaksudkan dengan penguasaan adalah: “Penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan dan mengendalikan harga barang dan atau jasa di pasar”.

- c. Barang Sesuai dengan Pasal 1 angka 16 dalam Ketentuan Umum UU No. 5 Tahun 1999, “Barang adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha”.
- d. Jasa Sesuai dengan Pasal 1 angka 17 dalam Ketentuan Umum UU No. 5 Tahun 1999, “Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha”.
- e. Praktik monopoli Sesuai dengan Pasal 1 angka 2 dalam Ketentuan Umum UU No. 5 Tahun 1999, “Praktik monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum”.
- f. Persaingan usaha tidak sehat Pasal 1 angka 6 dalam Ketentuan Umum UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa: “Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha”.

### 3. Penguasaan Pasar

Penguasaan pasar atau dengan kata lain menjadi penguasa di pasar merupakan keinginan dari hampir semua pelaku usaha, karena penguasaan pasar yang cukup besar memiliki korelasi positif dengan tingkat keuntungan yang mungkin bisa diperoleh oleh pelaku usaha. Untuk memperoleh penguasaan pasar ini, pelaku usaha kadangkala melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan hukum. Kalau hal ini yang terjadi, maka mungkin saja akan berhadapan dengan para penegak hukum karena melanggar ketentuan-ketentuan yang ada dalam hukum persaingan. Walaupun pasal ini tidak merumuskan berapa besar penguasaan pasar atau berapa pangsa pasar suatu pelaku usaha, namun demikian suatu perusahaan yang menguasai suatu pasar pasti mempunyai posisi dominan di pasar.<sup>31</sup>

Pengaturan mengenai penguasaan pasar di dalam UU No. 5 Tahun 1999 terdapat di Pasal 19 yang menyebutkan bahwa:

“Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa: a. menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau b. menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; atau c. membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan; atau d. melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.”

Pihak yang dapat melakukan penguasaan pasar adalah para pelaku usaha yang mempunyai market power, yaitu pelaku usaha yang dapat menguasai pasar

---

<sup>31</sup> Departemen Perindustrian dan Perdagangan dan GTZ. 2000. *Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, halaman. 273.

sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa yang di pasar yang bersangkutan. Wujud penguasaan pasar yang dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999 tersebut dapat terjadi dalam berbagai bentuk perilaku penjualan barang dan/ atau jasa di antaranya, jual rugi (*predatory pricing*) dengan maksud untuk “mematikan “pesaingnya; dan praktik penetapan biaya produksi secara curang serta biaya lainnya yang menjadi komponen harga barang.

Berbagai wujud penguasaan pasar seperti ini hanya dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang mempunyai *market power*. Kriteria penguasaan pasar tersebut tidak harus 100%, penguasaan sebesar 50% atau 75% saja sudah dapat dikatakan mempunyai *market power*. Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999 ini dirumuskan secara *rule of reason* sehingga penguasaan pasar itu sendiri menurut pasal ini tidak secara mutlak dilarang.

Penguasaan pasar dilarang apabila dari pengasaan pasar yang dimiliki oleh pelaku usaha tersebut mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat atau mempunyai alasan-alasan yang dapat diterima. Perlu disimak, bahwa penguasaan pasarnya sendiri belum tentu bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 1999, yang kemungkinan bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 1999 adalah jenis-jenis kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha perusahaan yang menguasai pasar yang pada akhirnya anti terhadap persaingan usaha yang sehat.

#### **4. Jual Rugi (*Predatory Pricing*)**

Kegiatan jual rugi atau *predatory pricing* ini merupakan suatu bentuk penjualan atau pemasokan barang dan atau jasa yang bertujuan untuk mematikan

pesaingnya. Berdasarkan sudut pandang ekonomi predatory pricing ini dapat dilakukan dengan menetapkan harga yang tidak wajar, di mana harga lebih rendah dari pada biaya variabel rata-rata. Dalam praktik penentuan biaya variabel rata-rata sangat sulit dilakukan, oleh karenanya kebanyakan para sarjana mengatakan, bahwa *predatory pricing* merupakan tindakan menentukan harga di bawah harga rata-rata atau tindakan jual rugi.<sup>32</sup>

Faktor harga merupakan hal yang sangat penting dan esensial dalam dunia usaha. Oleh karenanya perilaku pelaku usaha yang menetapkan jual rugi atau harga sangat rendah bertujuan untuk menyingkirkan atau mematikan usaha para pesaingnya bertentangan dengan prinsip persaingan yang sehat. Sama seperti penguasaan pasar yang harus didasarkan pada adanya posisi dominan. Semakin besar diversifikasi kegiatan pelaku usaha berupa produk dan pasar, makin kuat keuangannya, makin besar pula kemampuannya untuk melakukan perilaku yang mematikan.<sup>33</sup>

Perusahaan yang menurunkan harganya pada level di mana pesaingnya akan mati, maka akan menaikkan produksinya. Dengan demikian, maka akan semakin besar kerugiannya. Oleh karena itu perilaku predator hampir tidak

---

<sup>32</sup> Partnership for Business Competition, Persaingan Usaha dan Hukum Yang Mengaturinya di Indonesia, Elips Project, Jakarta, Februari 2001, hal. 44.dalam Andi Fahmi, dkk. *Op.Cit.*, halaman 188

<sup>33</sup> Perbedaan pendapat kemungkinan besar akan terjadi mengenai apa yang dimaksud dengan jual rugi atau harga yang sangat murah. Terdapat beberapa kemungkinan yaitu: pertama, ketika harga suatu barang atau jasa adalah di bawah biaya variabel rata-rata (AVC); kemungkinan kedua adalah harga yang ditetapkan adalah di atas biaya tidak tetap rata-rata, namun di bawah biaya total rata-rata (ATC); dan ketiga ketika perusahaan menetapkan harganya di atas biaya rata-rata total. Areeda dan Donald Turner menyatakan bahwa harga di atas biaya tidak tetap rata-rata adalah suatu yang dibenarkan, sebaliknya mereka menyatakan bahwa harga di bawah biaya tidak tetap rata-rata adalah melanggar hukum persaingan usaha. Sedangkan pengadilan di Amerika sangat bervariasi, namun berada di antara kedua aspek tersebut. UNCTAD,TD/B/RBP/81/REV.5 of 20 February 1998, hal. 29 (margin no. 61) dalam dalam *Ibid.*

mungkin dilakukan perusahaan kecil, bahkan perusahaan yang besar saja, tetapi akan mengalami kerugian pada saat dia melakukan jual rugi.<sup>34</sup>

Pasal 20 UU No. 5 Tahun 1999 disebutkan, bahwa: “Pelaku usaha dilarang melakukan pemasokan barang dan atau jasa dengan cara melakukan jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.” Berikut ini adalah unsur-unsur yang harus diperhatikan sebelum menuduh pelaku usaha atau perusahaan memakai strategi ini:

- a. Harus dibuktikan bahwa perusahaan tersebut menjual produknya dengan harga rugi (menjual di bawah biaya rata-rata). Jika perusahaan menjual dengan harga rendah, namun tidak merugi, maka perusahaan tersebut bersaing secara sehat. Perusahaan tersebut dapat menjual dengan harga rendah karena jauh lebih efisien dari pesaing-pesaingnya;
- b. Jika terbukti perusahaan menjual dengan harga rugi, masih harus dibuktikan bahwa perusahaan tersebut memiliki kemampuan yang memungkinkan untuk menjual rugi disebabkan adakalanya penjual melakukan jual rugi untuk menghindari potensi kerugian yang lebih lanjut atau untuk sekedar mendapatkan dana untuk keluar dari pasar (usaha); dan
- c. Telah ditunjukkan bahwa perusahaan hanya akan menerapkan predatory pricing jika perusahaan tersebut yakin akan dapat menutup kerugian di tahap awal dengan menerapkan harga yang sangat tinggi (supra competitive) di tahap berikutnya.<sup>35</sup>

Berdasarkan rumusan Pasal 20 ini, dapat kita ketahui bahwa tidak semua kegiatan jual rugi atau sangat murah otomatis merupakan perbuatan yang melanggar hukum. Dalam hal terjadi indikasi adanya tindakan predator, maka haruslah diperiksa apakah terdapat alasan-alasan yang dapat diterima dan yang

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, halaman 189

<sup>35</sup> *Ibid.*, halaman 189

membenarkan tindakan tersebut, dan apakah memang tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

*Predatory pricing* (jual rugi) dilarang secara rule of reason dikarenakan penerapan harga di bawah harga variabel rata-rata di satu sisi akan menguntungkan konsumen karena konsumen dapat menikmati barang dan atau jasa dengan harga yang sangat rendah, namun di sisi lain predatory pricing tersebut akan sangat merugikan pelaku usaha pesaing dikarenakan tidak dapat bersaing dalam hal penentuan harga suatu barang atau jasa.

Kegiatan jual rugi sering kali dilakukan dalam praktik dagang yang dilakukan eksportir dengan menjual barang, jasa, atau barang dan jasa di pasar internasional dengan harga kurang dari nilai yang wajar atau lebih rendah dari pada harga barang tersebut di negerinya sendiri atau daripada harga jual kepada negara lain. Jual rugi juga dapat dilakukan oleh produsen pengeksportir yang dengan sengaja banting harga dengan cara menjual rugi atau menjual dengan harga lebih murah dibandingkan harga jual di dalam negeri atau di negara lain, dengan harapan dapat mematikan usaha pesaing di pasar yang bersangkutan.

### ***B. Holding Company***

*Holding company* merupakan salah satu bentuk yang timbul atas adanya perkembangan dari perseroan terbatas yang ada di Indonesia. Pada dasarnya hukum perusahaan di Indonesia belum mengatur secara yuridis mengenai *holding company*, oleh sebab itu belum terdapat pengertian resmi dari *holding company* itu sendiri. Umumnya terdapat beberapa istilah yang sering diartikan sama dengan *holding company* antara lain adalah perusahaan induk, perusahaan grup,

*controlling company*, maupun *parent company*. *Black's Law Dictionary*

memberikan definisi dari holding company sebagai:

*A company that usually confines its activities to owning stock in, and supervising management of, other companies. A holding companies usually owns a controlling interest in the companies whose stocks it holds. In order for a corporation to gain the benefits of tax consolidation, including tax free dividends and the ability to share operating losses, the holding company must own 80% or more of the voting stock of the corporation.*<sup>36</sup>

Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 menganut prinsip hukum “*separate legal entity*” (badan hukum yang terpisah), artinya perseroan merupakan badan hukum yang terpisah dari pemegang sahamnya, terlepas misalnya pemegang saham memiliki 99,99% saham dalam perseroan.<sup>37</sup> Sedangkan dari sudut pandang keuangan, *group of companies* (konglomerasi grup perusahaan) dilihat sebagai suatu “*single economic entity*” (satu kesatuan ekonomi), artinya grup perusahaan tersebut mempunyai satu kesatuan kepentingan yang dikontrol oleh “*ultimate shareholder*” atau “*controlling shareholder*” (pemegang saham pengendali) dari grup tersebut. Sedangkan dalam segi akuntansi, jika kepemilikan induk perusahaan pada anak perusahaannya adalah 50% saham atau lebih, maka laporan keuangan anak perusahaan akan dikonsolidasi dengan induk perusahaannya.<sup>38</sup>

*Holding company* di Indonesia adalah dalam bentuk Perseroan Terbatas, maka *holding company* tunduk pada aturan Undang-Undang Perseroan Terbatas.

---

<sup>36</sup> Henry Campbell. 1990. *Black's Law Dictionary – Centennial Edition 1891-1991*. Ed. 6. St. Paul Minn: West Publishing co., halaman. 31

<sup>37</sup> Pheo Marojahan Hutabarat, “Beberapa Ketentuan Undang-Undang Perseroan terbatas Terkait dengan Organisasi Perusahaan : Suatu Tinjauan Praktek” <http://pkpabhi.files.wordpress.com/2008/08/organisasi-perusahaan-pheo-m-h.pdf>, Pelatihan Calon Advokat - 2008 Kerjasama Perhimpunan Bantuan Hukum Dan Hak Asasi Manusia (Pbhi) Dengan Peradi Beberapa Ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas Terkait Dengan Organisasi Perusahaan : Suatu Tinjauan Praktek.

<sup>38</sup> *Ibid.*

Seperti definisi yang telah diberikan, holding company adalah suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham pada satu atau lebih perusahaan lain dan/atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut,<sup>39</sup> atau dengan kata lain kegiatan utamanya adalah melaksanakan investasi pada anak-anak perusahaan dan selanjutnya melakukan pengawasan atas kegiatan manajemen pada anak-anak perusahaan.<sup>40</sup>

Holding Company adalah suatu perusahaan yang mengendalikan atau menentukan organ kepengurusan dan memegang lebih dari setengah dari total jumlah saham yang dikeluarkan oleh perusahaan lain. Oleh karena itu, *holding company* dapat diartikan sebagai induk perusahaan (*Parent Company*) atau *controlling company*.<sup>41</sup>

### C. Perusahaan dan Bentuk Hukum Perusahaan

#### 1. Perusahaan

Perusahaan merupakan istilah ekonomi yang sering dipakai dalam beberapa perundang-undangan, namun tidak ada satu pasalpun yang memberikan pengertian perusahaan secara jelas. Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan, secara resmi pengertian atau definisi perusahaan tertuang dalam pasal 1 huruf b Undang-Undang Wajib Daftar Perusahaan.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Munir Fuady. 2017. *Hukum Perusahaan: Dalam Paradigma Hukum Bisnis*. Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, halaman. 83

<sup>40</sup> Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja. 2006. *Seri Hukum Bisnis: Perseroan Terbatas*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2006, halaman. 152-153

<sup>41</sup> Munir Fuady. *Hukum Perusahaan: Dalam Paradigma Hukum Bisnis*. *Op.Cit.*, halaman 83.

<sup>42</sup> Abdul Kadir Muhammad. 2010. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, halaman 7.

Pasal 1 huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan, menyatakan bahwa perusahaan adalah bahwa setiap bentuk hukum yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus dan didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah Negara Indonesia, untuk tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba.

Menurut Molengraff, perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus menerus, bertindak keluar, untuk memperoleh penghasilan, dengan cara memperdagangkan atau menyerahakan barang atau mengadakan perjanjian perdagangan.<sup>43</sup> Sedangkan Polak memberikan pandangan tentang perusahaan dari sudut komersial, artinya baru dikatakan perusahaan apabila diperlukan perhitungan laba dan rugi yang dapat di perkirakan dan dicatat dalam pembukuan.<sup>44</sup>

Naskah *memorie van toelichting* rencana pembuatan Undang-Undang Hukum Dagang (WvK) di muka parlemen pemerintah Belanda, sebagaimana dikutip oleh Purwostjipto, menyatakan bahwa perusahaan adalah keseluruhan perbuatan, yang dilakukan secara tidak terputus-putus, dengan terang-terangan, dan dalam kedudukan tertentu dan untuk mencari laba (bagi diri sendiri).<sup>45</sup>

Rumusan definisi perusahaan lebih dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan (Undang-Undang Dokumen Perusahaan). Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Dokumen Perusahaan menentukan bahwa, perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus dengan memperoleh keuntungan dan atau laba. Baik yang

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*, halaman 8.

<sup>45</sup> Abdul R. Saliman. *Op.Cit.*, halaman 82.

diselenggarakan oleh orang perorangan maupun badan usaha yang berbentuk badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia.

## 2. Badan Hukum Usaha

Badan hukum adalah segala sesuatu yang berdasarkan kebutuhan masyarakat oleh hukum diakui sebagai pendukung hak dan kewajiban, yang memiliki status personel seperti manusia. Status ini yang menentukan hak dan kewajibannya, termasuk keberadaan dan berakhirnya badan hukum itu.<sup>46</sup> Jadi yang termasuk orang menurut hukum adalah manusia dan badan hukum.<sup>47</sup>

Bentuk hukum perusahaan dapat berbentuk badan hukum dan bukan badan hukum. Bentuk perusahaan yang berbadan hukum adalah Perseroan Terbatas dan Koperasi.

### a. Perseroan Terbatas

Kata perseroan terbatas sebenarnya merupakan terjemahan dari kata *naamloze Vennoschap (NV)*; berasal dari bahasa Perancis "*Societe Anonyme*", yang apabila diterjemahkan adalah "*association without a name*" atau persekutuan tanpa nama, yang maksudnya tidak menggunakan nama orang

---

<sup>46</sup> Hasbullah F. Sjawie. 2017. *Direksi Perseroan Terbatas Serta Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*. Jakarta: Kencana, halaman 48.

<sup>47</sup> Menurut Van Apeldoorn, teori badan hukum berakar ke negeri-negeri Germania, sesudah didahului oleh penerimaan hukum Romania, dan dengan pengaruh sarjana-sarjana hukum romannistis dan canonistis. Mereka menggambarkan *corporatie* sebagai *purusa* atau badan hukum, yaitu suatu *purusa fictie* yang diciptakan oleh hukum (*person fictie*). Teori *fictie* ini berkembang abad ke-14. Diakuinya bahwa teori fiksi tidak lagi banyak pengikutnya, karena *purusa* hukum kini dipandang sebagai *purusa* yang riil, terpisah dari orang-orang yang merupakan anggota persekutuan. Meski mengakui adanya teori organ, yang memandang badan hukum sebagai sesuatu makhluk hidup, *leiblichgeistige Lebenseinheit*, tetapi dia berkesimpulan bahwa ada konstruksi yang tidak tepat dari kenyataan, bahwa sejumlah *purusa* bersama-sama dapat mempunyai hak dan kewajiban yang merupakan hak dan kewajiban *purusa-purusa* itu secara individual. Van Apeldoorn. 2002. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, halaman 207-209.

sebagai nama persekutuan. NV tidak dipakai dalam bahasa, karena apabila diartikan secara bahasa, pengertiannya adalah perseroan tanpa nama, padahal yang dimaksud adalah seperti yang ditentukan dalam Pasal 36 KUHD, yaitu perseroan tidak boleh mempunyai nama yang diambil dari nama pemegang sahamnya.<sup>48</sup>

Badan hukum yang didirikan dengan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi atas saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan undang-undang (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas).

PT memerlukan anggaran dasar/anggaran rumah tangga, dibuat dengan akta notaris, disahkan Menteri Kehakiman dengan mengajukan kepada Menteri Kehakiman dan HAM melalui Direktur Perdata Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman. Direksi wajib mendaftarkan akta pendirian dan surat pengesahan Menteri Kehakiman dan HAM dalam daftar perusahaan di Departemen Perindustrian dan Perdagangan setempat, kemudian akan diumumkan di dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

#### b. Koperasi

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012, Koperasi adalah badan hukum yang didirikan oleh orang perorangan atau badan hukum koperasi, dengan pemisahan kekayaan para anggotanya sebagai modal untuk menjalankan usaha, yang memenuhi aspirasi dan kebutuhan bersama di bidang ekonomi, sosial, dan budaya sesuai dengan nilai dan prinsip-prinsip koperasi.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Hasbullah F. Sjawie. *Op.Cit.*, halaman 43-44.

<sup>49</sup> Toman Sony Tambunan & Wilson R.G Tambunan. *Op.Cit.*, halaman 28.

c. Badan Usaha Milik Negara

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah salah satu pelaku ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi, serta memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Badan usaha milik negara adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>50</sup>

d. Yayasan

Definisi Yayasan berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu dibidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota. Yayasan memiliki struktur organisasi yang terdiri dari pembina, pengurus dan pengawas. Yayasan dapat melakukan kegiatan usaha untuk menunjang pencapai maksud dan tujuannya dengan cara mendirikan badan usaha dan/atau ikut serta dalam badan usaha.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, halaman 34.

<sup>51</sup> *Ibid.*, halaman 36.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Pengaturan Hukum Pembentukan Holding Company BUMN Sektor Minyak dan Gas Bumi**

*Holding company*  di Indonesia dikenal juga dengan sebutan perusahaan grup contohnya Grup Bakrie, Grup Astra dan lain-lain. Perkembangan perusahaan grup di Indonesia relatif pesat, hal ini ditandai dengan adanya kemunculan perseroan terbatas yang berbentuk grup. Dimana pada umumnya bentuk holding company banyak dijumpai pada badan hukum Perseroan Terbatas (PT).<sup>52</sup>

Pertumbuhan pesat jumlah perusahaan grup di Indonesia dipengaruhi oleh berbagai motif, antara lain meliputi penciptaan nilai tambah melalui sinergi dari beberapa perusahaan, upaya perusahaan mencapai keunggulan kompetitif yang melebihi perusahaan lain, motif jangka panjang untuk mendayagunakan danadana yang telah dikumpulkan, ataupun perintah peraturan perundang-undangan yang mendorong terbentuknya perusahaan grup.<sup>53</sup>

Pembentukan *holding company* diharapkan meningkatkan kinerja ekonomi perusahaan sehingga mendapatkan laba atau penghasilan yang lebih besar. Peningkatan pendapatan perusahaan akan memaksimalkan nilai pasar yang berarti pula bagi peningkatan kesejahteraan pemegang saham dari perusahaan

---

<sup>52</sup> Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja. 2017. *Perseroan Terbatas*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, halaman. 155.

<sup>53</sup> Sulistiowati. 2010. *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Erlangga, halaman. 1

yang bersangkutan.<sup>54</sup> Penyatuan badan usaha juga merupakan wujud ekspansi eksternal perusahaan yang bertujuan untuk memperluas pangsa pasar (*market share*) yang akan mengurangi kompetitor. Hal ini juga dapat meningkatkan pendapatan karena penjualan dari volume produksi semakin meningkat (teori kekuatan pasar).<sup>55</sup>

Berbagai alasan pembentukan atau pengembangan perusahaan grup di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu upaya pelaku usaha untuk mengakomodasi ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan dan kepentingan ekonomi dari perusahaan grup. Peraturan perundang-undangan ini dapat berupa perintah peraturan perundang-undangan ataupun *escaped clause* peraturan perundang-undangan yang berimplikasi kepada terbentuknya suatu perusahaan grup. Sementara itu, kepentingan bisnis pengembangan konstruksi perusahaan grup bertujuan untuk meningkatkan daya saing melalui sinergi anggota perusahaan grup melalui strategi pertumbuhan eksternal dengan membentuk struktur atau konstruksi perusahaan grup.<sup>56</sup>

Indonesia menganut konsep adanya pertanggungjawaban terbatas atau *limited liability* pada perseroan terbatas, dimana seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya dalam konsep pertanggungjawaban terbatas ini maka pemegang saham hanya bertanggung jawab atas kerugian yang diderita perseroan sebatas saham yang dimilikinya. Selain itu terdapat pula konsep *separate legal entity* yaitu bahwa perseroan terbatas merupakan entitas yang terpisah dari badan hukum

---

<sup>54</sup> Munir Fuady. 2017. *Hukum Perusahaan: Dalam Paradigma Hukum Bisnis*. Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, halaman. 88

<sup>55</sup> I Putu Gede Ary Suta. 2000. *Menuju Pasar Modal Modern, cet. 1*. Jakarta: Yayasan SAD Satria Bhakti, halaman. 294

<sup>56</sup> *Ibid.*

lainnya. Dalam rangka memanfaatkan *limited liability*, sebuah perseroan dapat mendirikan “perseroan anak” atau *subsidiary* untuk menjalankan bisnis “perseroan induk” (*Parent Company*).<sup>57</sup> Dengan demikian, sesuai dengan prinsip keterpisahan (*separation*) dan perbedaan (*distinction*) yang dikenal dengan istilah *separate entity*, maka aset perseroan induk dengan perseroan anak terisolasi terhadap kerugian potensial (*potential loses*) yang akan dialami salah satu diantaranya.<sup>58</sup>

*Holding company* juga merupakan langkah strategis dalam memaksimalkan daya jangkau BUMN itu sendiri, namun dalam pelaksanaannya tentu *holding company* BUMN berbeda konsep dengan pembentukan *holding company* perusahaan swasta. Oleh karena itu Pembahasan latar belakang pembentukan *holding company* BUMN dibagi berdasarkan faktor-faktor yuridis dan faktor-faktor non yuridis.

## **1. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara**

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara merupakan payung hukum dalam pembentukan dan pelaksanaan usaha BUMN di Indonesia. Sebagaimana dijelaskan dalam undang-undang ini bahwa BUMN merupakan perpanjangan tangan negara dibidang perekonomian yang dilaksanakan oleh pemerintah melalui kementerian BUMN. Undang-undang bumn ini menjadikan pengelolaan dan penataan BUMN yang profesional dan

---

<sup>57</sup> M. Yahya Harahap. 2016. *Hukum Perseroan Terbatas, Cetakan Ke-6*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman. 49

<sup>58</sup> *Ibid.*, halaman. 50-51

untuk menumbuhkan budaya korporasi dalam rangka mencapai tujuan negara dalam bidang ekonomi untuk kesejahteraan rakyat.<sup>59</sup>

Pembentukan *holding company* BUMN dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, terdapat dalam Pasal 4 ayat (4) yang menyatakan sebagai berikut:

Setiap perubahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN tersebut, maka ketentuan pembentukan *holding company* BUMN dalam undang-undang BUMN hanya mengatur sepanjang terkait dengan

---

<sup>59</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara pada point ke-IV, yaitu sbb:

“.....IV. Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN harus dilakukan melalui langkah-langkah restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan yang optimal. Sedangkan restrukturisasi perusahaan yang meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan. Privatisasi bukan semata-mata dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan menjadi alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk didalamnya adalah peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik. Dengan dilakukannya privatisasi BUMN, bukan berarti kendali atau kedaulatan negara atas BUMN yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang karena sebagaimana dinyatakan di atas, negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral dimana BUMN yang diprivatisasi melaksanakan kegiatan usahanya. Pentingnya penataan yang berkelanjutan atas pelaksanaan peran BUMN dalam sistem perekonomian nasional, terutama upaya peningkatan kinerja dan nilai (*value*) perusahaan, telah diamanatkan pula oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui Ketetapan Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis - Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 - 2004. Tap MPR tersebut menggariskan bahwa BUMN, terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum, perlu terus ditata dan disehatkan melalui restrukturisasi dan bagi BUMN yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum dan berada dalam sektor yang telah kompetitif didorong untuk privatisasi.

penyertaan modal berupa saham negara dalam suatu BUMN atau saham dalam perusahaan swasta.

## **2. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas**

Bentuk holding company di Indonesia pada umumnya dalam bentuk perseroan terbatas maka syarat dan ketentuan pendirian holding company tunduk kepada aturan dalam Undang-Undang nomor 40 Tahun 2007 tentang perseroan terbatas. Dalam mendirikan perseroan terbatas harus terlebih dahulu dipenuhi persyaratan yang terdapat dalam pasal 7 Undang-Undang nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yaitu:

- 1) Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia;
- 2) Setiap pendiri Perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat Perseroan didirikan;
- 3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak berlaku dalam rangka Peleburan;
- 4) Perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya keputusan menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan;
- 5) Setelah Perseroan memperoleh status badan hukum dan pemegang saham menjadi kurang dari 2 (dua) orang, dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak keadaan tersebut pemegang saham yang bersangkutan wajib mengalihkan sebagian sahamnya kepada orang lain atau Perseroan mengeluarkan saham baru kepada orang lain;
- 6) Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) telah dilampaui, pemegang saham tetap kurang dari 2 (dua) orang, pemegang saham bertanggung jawab secara pribadi atas segala perikatan dan kerugian Perseroan, dan atas permohonan pihak yang berkepentingan, pengadilan negeri dapat membubarkan Perseroan tersebut;
- 7) Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ketentuan pada ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi: a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara; atau b. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang Pasar Modal.

Pasal tersebut diatas dapat kita lihat bahwa untuk mendirikan perseroan terbatas harus memiliki dua atau lebih pemegang saham, kecuali perseroan terbatas yang dimiliki oleh negara atau lembaga-lembaga sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang pasar modal. Selain itu dalam mendirikan perseroan terbatas juga harus dipenuhi apa yang diatur dalam pasal 2 Undang-undang nomor 40 tahun 2007 tentang perseroan terbatas yaitu Perseroan harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.

Bunyi pasal 2 UndangUndang Nomor 40 tahun 2007 dapat disimpulkan bahwa keberadaan *investment holding company* adalah sesuatu yang tidak diperbolehkan di Indonesia karena dalam *investment holding company* perusahaan induk tidak melakukan kegiatan usaha. Suatu perseroan terbatas tidak dapat hanya menjadi holding bagi perusahaan lain saja tanpa melakukan kegiatan usahanya sendiri yang nyata, oleh karena itu bentuk holding yang diperbolehkan di Indonesia adalah *operating holding company*.

Keberadaan *holding company* akan selalu diikuti dengan keberadaan *subsidiary* atau anak perusahaan. Undangundang nomor 40 tahun 2007 tentang perseroan terbatas tidak memberikan penjelasan mengenai kriteria anak perusahaan, namun penjelasan pasal 29 Undang-Undang nomor 40 tahun 2007, memberikan pengertian anak perusahaan sebagai:

“..... yang dimaksud dengan "anak perusahaan" adalah perseroan yang mempunyai hubungan khusus dengan perseroan lainnya yang terjadi

karena: a. lebih dari 50% (lima puluh persen) sahamnya dimiliki oleh induk perusahaannya; b. lebih dari 50% (lima puluh persen) suara dalam RUPS dikuasai oleh induk perusahaannya; dan atau c. kontrol atas jalannya perseroan, pengangkatan, dan pemberhentian Direksi dan Komisaris sangat dipengaruhi oleh induk perusahaannya.”

### **3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi**

Undang-undang migas menyatakan bahwa minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak terbarukan yang dikuasai oleh negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.<sup>60</sup>

Pasal 5 Undang-Undang Migas membagi kategori usaha hulu dan usaha hilir minyak bumi dan gas. Usaha hulu migas adalah mencakup eksplorasi dan eksploitasi. Kemudian usaha hilir migas adalah mencakup pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga.

Sebagaimana diketahui bahwa PT. Pertamina Gas sebelum berubah status menjadi perseroan terbatas adalah merupakan BUMN yang bergerak dibidang usaha hilir minyak bumi dan gas (migas) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1994 tentang Pengalihan Bentuk

---

<sup>60</sup> KONSIDERAN Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak Bumi dan Gas.

Perusahaan Umum (PERUM) Gas Negara menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO).

Sedangkan PT. Pertamina Persero menjalankan usaha minyak dan gas bumi di hilir dan hulu. Kegiatan usaha hulu migas PT. Pertamina meliputi eksplorasi dan produksi minyak, gas, dan panas bumi. Untuk kegiatan eksplorasi dan produksi minyak dan gas dilakukan di beberapa wilayah Indonesia maupun di luar negeri. Pengusahaan di dalam negeri dikerjakan oleh Pertamina Hulu dan melalui kerjasama dengan mitra sedangkan untuk pengusahaan di luar negeri dilakukan melalui aliansi strategis bersama dengan mitra. Berbeda dengan kegiatan usaha di bidang minyak dan gas bumi, kegiatan eksplorasi dan produksi panas bumi masih dilakukan di dalam negeri. Untuk mendukung kegiatan intinya, Pertamina Hulu juga memiliki usaha di bidang pengeboran minyak dan gas.<sup>61</sup>

Kegiatan usaha Pertamina Hilir meliputi pengolahan, pemasaran & niaga dan perkapalan serta distribusi produk Hilir baik di dalam maupun keluar negeri yang berasal dari kilang Pertamina maupun impor yang didukung oleh sarana transportasi darat dan laut. Usaha hilir merupakan integrasi Usaha Pengolahan, Usaha Pemasaran, Usaha Niaga, dan Usaha Perkapalan.<sup>62</sup>

BUMN sebagai salah satu pelaku usaha dibidang minyak bumi dan gas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (10 huruf (a)). Pembagian sektor usaha hilir dan hulu minyak bumi dan gas dalam undang-undang minyak bumi dan gas menjadi dasar dalam pembentukan *holding company* BUMN disektor minyak bumi dan gas yaitu dari dan antara PT. Pertamina Persero dengan PT. Perusahaan

---

<sup>61</sup> PT. Pertamina, melalui <http://www.wikipedia.com>

<sup>62</sup> *Ibid.*

Gas Negara Persero sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina.

**4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pertamina**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pertamina adalah dasar hukum pembentukan *holding company* BUMN disektor minyak bumi dan gas, peraturan pemerintah ini adalah tindak lanjut dari penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penata Usahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

Sebelumnya sempat dilakukan uji materil atas peraturan pemerintah nomo 72 tersebut ke Mahkamah Agung yang diajukan oleh Keluarga Alumni Himpunan Mahasiswa Islam (KAHMI) sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 21/P-HUM/2017.

Bahwa dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 21/P-HUM/2017, majelis hakim yang memeriksa dan mengadili permohonan dimaksud menyatakan bahwa dalam pembentukan *holding company* BUMN dalam bentuk sektor tidak

menghilangkan penguasaan negara terhadap anak perusahaan BUMN tersebut, hal ini didasarkan pada penguasaan Menteri BUMN pada induk perusahaan BUMN.

Skema *holding company* BUMN berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pertamina adalah PT. Pertamina Persero bertindak sebagai induk perusahaan dan PT. Perusahaan Gas Negara. Tbk sebagai anak usaha serta PT. Pertamina Gas (Pertagas) dijadikan sebagai anak usaha dari PT. Perusahaan Gas Negara.

##### **5. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara dan Penatausahaan Penyertaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara atau Perseroan Terbatas**

Badan Usaha Milik Negara sebagai perpanjangan tangan negara dalam bidang ekonomi tidak terlepas dari berbagai persoalan-persoalan yang dihadapinya yaitu persoalan kelemahan manajemen Badan Usaha Milik Negara akibat minimnya etos dan semangat kerja, persoalan politisasi dan penjarahan Badan Usaha Milik Negara dan persoalan korupsi dan kelalaian Badan Usaha Milik Negara.<sup>63</sup>

Salah satu upaya dalam mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapi oleh Badan Usaha Milik Negara sebagai perpanjangan tangan negara melalui

---

<sup>63</sup> Faisal Basri, *Catatan Satu Dekade Kritis (Transformasi, Masalah Struktural dan Harapan Ekonomi Indonesia)*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2003), hlm. 439

pemerintah (eksekutif) dalam bidang ekonomi adalah melalui reorganisasi perusahaan dengan konsep *holding company* Badan Usaha Milik Negara.<sup>64</sup>

Pemerintah membentuk holding BUMN melalui Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 (selanjutnya disebut PP 44/2005) dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 mengatur tentang transformasi saham dalam holdingisasi BUMN. Transformasi saham yang dimaksud adalah ketika kekayaan negara berupa dana segar, barang milik negara, piutang negara pada BUMN atau PT, saham negara pada BUMN atau PT dan/atau aset negara lainnya dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau PT. Akibat penyertaan modal negara pada BUMN atau PT, kekayaan negara bertransformasi menjadi kekayaan BUMN atau PT tersebut. Holdingisasi BUMN migas juga disertai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 yang mengatur tentang penambahan penyertaan modal negara kepada PT Pertamina. Namun, dalam PP tersebut tidak dijelaskan secara lebih rinci bagaimana proses

---

<sup>64</sup> Perusahaan  *Holding* induk Badan Usaha Milik Negara tersebut sebagai sebuah  *Super Holding* akan membawahi perusahaan-perusahaan atau perusahaan  *holding* dalam struktur korporasi modern. Perusahaan  *holding* induk akan dipimpin oleh seorang  *Chief Executive Officer (CEO)* yang melaporkan kinerja perusahaan kepada presiden, contoh pengelolaan perusahaan milik negara semacam ini dapat dilihat dalam pengelolaan perusahaan-perusahaan  *Group Temasek* (Singapura) atau  *Khazanah* (Malaysia). Konsep Nasional  *Holding Company* mulai diperkenalkan oleh Tanri Abeng yang kemudian dijadikan acuan dalam restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara, baik dari sisi permodalan, manajemen dan konsolidasinya. Setelah restrukturisasi dan Badan Usaha Milik Negara untuk, batu dijual dengan harga tinggi. Di era Sofyan Djalil konsep tersebut dilanjutkan, beliau melihat  *holdingisasi* adalah satu-satunya strategi untuk mendongkrak kinerja Badan Usaha Milik Negara. Artinya Kementerian Badan Usaha Milik Negara akan bertransformasi menjadi organisasi pengelolaan korporasi modern dengan bentuk  *superholding*, dalam Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor SK-16/MBU/01/2016 tentang Rencana Strategis Kementerian Badan Usaha Milik Negara Tahun 2015-2019, hlm. 47-48.

transformasi saham yang terjadi pada holdingisasi BUMN migas. Selain itu transformasi saham yang diikuti dengan kepemilikan Saham seri A Dwiwarna oleh negara juga mengakibatkan adanya ketidakjelasan dalam pengendalian negara terhadap PT PGN Tbk.

Pembentukan *holding* BUMN didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas, yang sempat di *judicial review* di Mahkamah Konstitusi<sup>65</sup> maupun di Mahkamah Agung.<sup>66</sup>

*Judicial review* sama-sama dilatar belakangi pemahaman pemohon yang menyatakan bahwa pembentukan perusahaan *holding* sama dengan privatisasi Badan Usaha Milik Negara model baru dan juga mendegradasi peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengawasan Badan Usaha Milik Negara karena proses *holding* tidak berdasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan Belanja Negara.

Peraturan pemerintah dimaksud telah dilakukan uji materiil terhadap Undang-Undang BUMN di Mahkamah Agung dengan Nomor putusan 21 P/HUM/2017. Adapun beberapa poin dalil permohonan para pemohon dalam perkara dimaksud yaitu sebagai berikut:

- a. Para pemohon dalam perkara *a quo* juga mendalilkan bahwa Pasal 2A ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 melanggar

---

<sup>65</sup> Putusan Mahkamah Kosntitusi Nomor 12/PUU-XVI/2018 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVI/2018 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>66</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017 dalam pengujian Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas

ketentuan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang berbunyi “BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pasal ini memberikan konsekuensi bahwa anak perusahaan BUMN yang sebelumnya merupakan BUMN berubah menjadi perseroan terbatas yang sepenuhnya tunduk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas atau dengan kata lain bukan lagi tergolong sebagai BUMN. Kondisi demikian, menurut pemohon merupakan privatisasi model baru karena terjadi transformasi bentuk BUMN menjadi anak perusahaan BUMN tanpa melalui mekanisme APBN dan tanpa persetujuan DPR;

- b. Pasal 2A ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 pun dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Adapun Pasal 2A ayat (6) dimaksud berbunyi “anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepemilikan sebagian besar saham tetap dimiliki oleh BUMN lain tersebut”. Ketentuan ini menunjukkan bahwa definisi dari “sebagian besar” adalah 50% + 1 sampai dengan 100%. Pada saat saham tersebut masih dimiliki oleh negara, pengalihan satu lembar saham negara harus persetujuan DPR. Namun, apabila saham semula dimiliki oleh negara tersebut bertransformasi menjadi saham milik BUMN induknya, pengalihan atas sisa saham dapat dilakukan dengan menggunakan mekanisme korporasi sesuai dengan Undang-Undang Perseroan Terbatas dan/atau Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal sepanjang masih memenuhi sebagian besar dimiliki oleh BUMN induknya. Dengan demikian pasal ini menunjukkan privatisasi Jilid II atau penjualan kembali saham BUMN yang telah menjadi anak perusahaan yang prosedurnya cukup melalui mekanisme RUPS dan tanpa memerlukan persetujuan DPR.

Terhadap dalil permohonan para pemohon Majelis yang memeriksa dan mengadili perkara *a quo* berpendapat sebagai berikut:

- a. Mahkamah berpendapat bahwa menafsirkan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Keuangan Negara, pada prinsipnya persetujuan DPR merupakan persetujuan berupa perubahan bentuk dari kekayaan negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham yang ditempatkan pada BUMN atau perseroan. Setelah persetujuan DPR dalam APBN mengenai perubahan bentuk menjadi kekayaan negara yang dipisahkan yang pengelolaannya diserahkan kepada BUMN atau perseroan terbatas, kekayaan negara yang dipisahkan tersebut bertransformasi menjadi saham negara yang dikelola secara korporasi yang sehat (*good corporate governance*), yang berarti juga ada perubahan bentuk pengelolaan bukan lagi dalam lingkup hukum publik, melainkan menjadi

hukum privat. Negara berperan sebagai pemilik saham dalam lapangan hukum privat tersebut;

- b. Menurut Mahkamah, Pasal 2A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016, substansinya mengenai PMN yang telah berbentuk saham milik negara pada BUMN yang akan ditempatkan sebagai PMN pada BUMN atau perseroan terbatas lainnya, tidak perlu lagi melalui mekanisme APBN, dapat dibenarkan karena pada prinsipnya saham negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham negara di BUMN dan telah berada di lapangan hukum privat yang dikelola secara korporasi yang sehat, dan sejak semula telah melalui mekanisme APBN dan mendapat persetujuan DPR. Hal ini tentu masih sejalan dengan maksud Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Keuangan Negara, tetapi karena telah bertransformasi menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham, pengalihannya kepada BUMN atau perseroan terbatas lain dalam bentuk PMN (jual beli saham atau pengambil alihan) berada di lapangan hukum privat sehingga tidak perlu persetujuan lebih lanjut dari DPR melalui mekanisme APBN, melainkan cukup dengan keputusan RUPS/menteri;
- c. Terhadap dalil para pemohon yang mengungkapkan Pasal 2A ayat (2) Peraturan pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 bertentangan dengan Undang-Undang BUMN, Mahkamah menilai, pada prinsipnya suatu BUMN dapat digabung, dilebur dengan BUMN lainnya, atau diambil alih BUMN lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang BUMN. PMN saham BUMN ke BUMN lainnya yang mengakibatkan BUMN menjadi anak perusahaan dari BUMN induk (*holding*) dimungkuinkan karena tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa terhadap BUMN yang menjadi anak perusahaan dari BUMN induk berubah menjadi perseroan terbatas. Sebab, kepemilikan negara melalui perusahaan induk tetap diakui dengan memberikan hak istimewa. Dengan demikian, kontrol (pengawasan) atas BUMN anak tetap dapat dilakukan negara melalui BUMN induk dan tidak mereduksi maksud dari penguasaan negara dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, sebagaimana makna penguasaan negara yang ditunjuk dalam Putusan MK Nomor 002/PUU-I/2003<sup>67</sup>. Mahkamah juga berpendapat bahwa *holdingisasi* tidak sama dengan privatisasi. Sebab, privatisasi bertujuan salah satunya memperluas kepemilikan masyarakat. Dalam *holdingisasi*, kepemilikan saham mayoritas masih ditangan negara melalui BUMN induk. Dalam praktiknya *holdingisasi* beberapa BUMN pernah dilakukan pemerintah terhadap beberapa BUMN yang sejenis;

---

<sup>67</sup> Putusan MK Nomor 002/PUU-I/2003 merinci penguasaan negara dalam hal : 1). Mengadakan kebijakan (*beleid*), 2). Melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), 3). Melakukan pengaturan (*regelendaad*), 4). Melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan 5). Melakukan pengawasan (*toezicht houden daad*).

- d. Bahwa terhadap Pasal 2A ayat (6) dan ayat (7) yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang BUMN, Mahkamah Agung kembali mempertegas argumentasi bahwa PMN saham negara di BUMN kepada BUMN atau perseroan terbatas lain tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bentuk BUMN yang menjadi anak usaha BUMN tidak menjadi perseroan terbatas biasa, tetapi tetap menjadi BUMN. Pasal 2A secara keseluruhan, oleh MA juga ditafsirkan tidak bertentangan dengan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan, Undang-Undang tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang BUMN.

Bahwa sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2A Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016, “Dalam hal kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN lain sehingga sebagian besar saham dimiliki oleh BUMN lain, maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar”.<sup>68</sup>

Negara tetap menjadi pemegang saham mayoritas terhadap anak perusahaan BUMN tersebut<sup>69</sup>. Kemudian dipertegas pada Pasal 2A ayat (3) Peraturan Pemerintah dimaksud yaitu “Kekayaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau

---

<sup>68</sup> Penjelasan Pasal 2A ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, menyatakan bahwa : Yang dimaksud dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar antara lain hak untuk menyetujui: a. Pengangkatan anggota Direksi dan anggota Komisaris; b. Perubahan anggaran dasar; c. Perubahan struktur kepemilikan saham; c. Penggabungan, peleburan, pemisahan, dan d. Pembubaran, serta pengambilalihan perusahaan oleh perusahaan lain.

<sup>69</sup> Pasal 2A ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, menyatakan bahwa: Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepemilikan sebagian besar saham tetap dimiliki oleh BUMN lain tersebut. Penjelasan ayat tersebut yaitu sbb: Yang dimaksud dengan "kepemilikan mayoritas" yaitu bahwa BUMN induk tetap memiliki lebih dari 50% saham pada perusahaan anak eks BUMN. Hal ini dimaksudkan agar negara tetap dapat melakukan kontrol melalui BUMN Induk serta terkait pula dengan perlakuan "disamakan dengan BUMN".

Perseroan Terbatas, bertransformasi menjadi saham/ modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut.<sup>70</sup> Kemudian dipertegas kembali bahwa anak perusahaan BUMN dipersamakan dengan BUMN dalam hal : 1) mendapatkan penugasan Pemerintah atau melaksanakan pelayanan umum; dan/atau 2) mendapatkan kebijakan khusus negara dan/atau Pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam dengan perlakuan tertentu sebagaimana diberlakukan bagi BUMN.<sup>71</sup>

Bahwa berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas serta putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017 maka dapat disimpulkan bahwa status kelembagaan badan usaha anak perusahaan BUMN dalam struktur holding BUMN tetap dengan status badan usaha BUMN atau setidaknya anak perusahaan BUMN tersebut masih merupakan perusahaan negara, namun ditempatkan secara organisasi korporasi di bawah BUMN induknya.

---

<sup>70</sup> Penjelasan Pasal 2A ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, menyatakan bahwa : Setelah dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, maka kekayaan negara tersebut bertransformasi menjadi saham/modal BUMN atau Perseroan Terbatas yang bersangkutan yang dimiliki oleh negara, sehingga status kekayaan negara berubah dari kekayaan negara tidak dipisahkan menjadi modal/ saham yang merupakan kekayaan .negara dipisahkan. Dengan demikian, walaupun kekayaan negara tersebut berubah menjadi kekayaan BUMN atau Perseroan Terbatas akibat transformasi tersebut, namun masih memiliki hubungan dengan negara karena status negara sebagai pemegang saham/pemilik modal.

<sup>71</sup> Maksud dari perlakuan disamakan dengan BUMN tersebut terdapat dalam penjelasan Pasal 2A ayat (7) yaitu: terkait dengan proses dan bentuk perizinan, hak untuk memperoleh HPL, kegiatan perluasan lahan dan/ atau keikutsertaan dalam kegiatan-kegiatan kenegaraan atau pemerintahan yang melibatkan BUMN.

## **B. Akibat Hukum *Holding Company* BUMN Sektor Minyak dan Gas Bumi Terhadap Hukum Persaingan Usaha**

### **1. Skema *Holding Company* Badan Usaha Milik Negara Sektor Minyak Bumi Dan Gas**

Penggabungan perusahaan BUMN disektor minyak bumi dan gas dilakukan dengan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 tersebut dimana pemerintah melakukan inbreng saham milik pemerintah Indonesia yang berada di PT Perusahaan Gas Negara Tbk kepada PT Pertamina (Persero) dimana pemerintah memberikan penambahan dan penyertaan modal saham negara sebesar 57 % saham milik negara berupa saham seri B sebanyak 13.809.038.755 ( Tiga Belas Milyar Delapan Ratus Sembilan Juta Tiga Puluh Delapan Ribu Tujuh Ratus Lima Puluh Lima ) pada PT Perusahaan Gas Negara Tbk dengan adanya pengalihan saham tersebut PT Pertamina (Persero) akan bertindak sebagai Induk Perusahaan atau induk Holding tetapi dengan sudah terbentuknya Holding Migas BUMN melalui Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 masih terdapat permasalahan dalam hal :

- a. Saham Seri A Dwiwarna adalah saham yang dimiliki khusus oleh Negara Republik Indonesia yang memberikan kepada pemegangnya hak-hak istimewa sebagai pemegang saham seri A Dwiwarna.

- b. Dengan adanya Kepemilikan Saham Seri A Dwiwarna atau Golden Share oleh Negara Pada PT PGN Tbk dimana sebenarnya ini berupa kepemilikan 1 persen saham khusus melalui saham ini pemerintah hak veto dalam memegang kendali dan rencana bisnis perusahaan atas PT PGN Tbk tetapi tindakan tersebut justru menimbulkan permasalahan dengan adanya kuasa kendali yang besar oleh Pemerintah hanya dengan memiliki 1 persen saham Dwiwarna seperti pemegang saham mayoritas karena 43 % saham PT PGN masih dimiliki oleh pemegang saham publik.

Saham Seri A Dwiwarna yang dimiliki oleh pemerintah memiliki hak istimewa yang besar terhadap pengendalian dan rencana bisnis PT PGN Tbk terutama terkait :

- a. Penunjukan Direksi dan Dewan Komisaris;
- b. Perubahan Struktur Permodalan;
- c. Perubahan Anggaran Dasar;
- d. Hak untuk mengusulkan agenda RUPS;
- e. Hak untuk meminta dan mengakses data dan dokumen perusahaan;
- f. Divestasi.

Terkait perihal penunjukan Direksi dan Dewan Komisaris oleh pemerintah yang memiliki hak istimewa atas saham seri A Dwiwarna karena Direksi dan Komisaris dalam sebuah Persero atau PT mempunyai tanggung jawab yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Direksi menjalankan pengurusan perseroan untuk kepentingan perseroan sehingga dapat dikatakan bahwa mengurus perseroan semata-mata adalah

kewenangan penuh direksi yang tidak dapat dicampuri oleh organ lain (Pasal 92 ayat (2) ) Undang-Undang PT, dalam perseroan Direksi dapat terdiri dari satu atau beberapa orang .Dalam hal direksi lebih dari satu orang maka salah satu diangkat sebagai Direktur Utama dan selebihnya sebagai wakil direktur.

Direksi dan Dewan Komisaris dalam struktur Holding Migas yang memiliki kemungkinan besar menjadi Direktur Utama adalah dari PT Pertamina (Persero) karena sebagai Induk Holding karena direksi yang dipilih oleh pemerintah itu menjadi wajah atau perwakilan pemerintah dalam dua perusahaan subholding migas ( PT Pertagas dan PT PGN Tbk ) demi berjalan lancarnya Holding Migas sedangkan dewan komisaris untuk melakukan pengawasan dan memberikan nasehat kepada direksi agar tidak melakukan dalam menjalankan tugas perseroan.

Terkait kerugian atau terjadi kepailitan dikemudian hari baik yang karena kesalahan atau kelalaian direksi atau dewan komisaris maka mereka wajib bertanggung jawab yang merupakan anggota subholding migas tidak hanya PT Pertamina (Persero) sebagai induk holding tetapi juga PT PGN Tbk dan PT Pertagas yang justru itu dapat merugikan pemerintah karena merekalah yang menunjuk direksi dan dewan komisaris itu sendiri tanpa ada kerjasama dengan pemegang saham public di PT PGN Tbk.

Keberadaan saham seri A DwiWarna yang dipegang pemerintah tetap dapat menguasai BUMN yang mengelola sumber kekayaan alam yang menguasai hajat hidup orang banyak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 33 Ayat ( 2 dan 3 ) yang berbunyi :

“Ayat 2 : Cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. “Ayat 3 : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

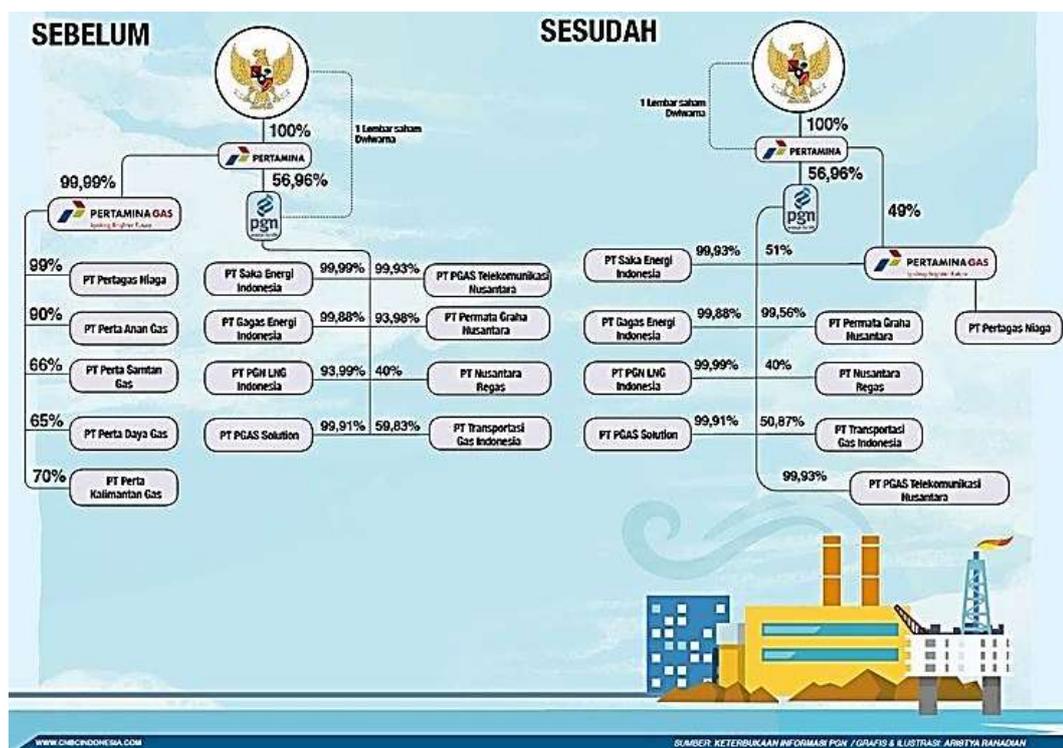
Pasca diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 sebagai dasar berdirinya Holding Migas BUMN antara PT Pertamina (Persero) sebagai induk Holding dan menjadi subholding adalah anak perusahaan PT Pertamina yaitu PT Pertagas dengan PT PGN Tbk sebagai bentuk integrasi kedua perusahaan yang bergerak pada lini usaha yang untuk mewujudkan transformasi bisnis gas bumi di Indonesia sehingga tercipta sinergi pendapatan, sinergi biaya, dan sinergi kapasitas keuangan ,PT PGN Tbk yang leading dalam penguasaan pipa distribusi sedangkan PT Pertagas anak perusahaan PT Pertamina leading dalam penguasaan pipa transmisi, selama ini antara PT Pertagas dan PT PGN Tbk minim sinergi dalam pembangunan dan pemanfaatan infrastruktur gas bumi, keduanya justru terlibat kompetisi yang menyebabkan duplikasi investasi dan utilitas kompetisi terjadi karena kedua perusahaan menggarap sektor bisnis yang saling bersinggungan.

Terciptanya integrasi maka dibentuklah Holding Migas BUMN dimana PT Pertamina sebagai induk holding atas kedua perusahaan sub holding PT PGN Tbk dan PT Pertagas untuk menciptakan integrasi maka ditandai dengan adanya tindakan akuisisi yang dilakukan PT PGN Tbk terhadap PT Pertagas yang merupakan anak perusahaan PT Pertamina (Persero) melalui Penandatanganan Perjanjian Jual Beli Saham Bersyarat (*Conditional Sales Purchase Agreement/CSPA*) dengan total nominal sebesar Rp 16.604.312.010.201 ( Rp 16,6 Triliun) sebagai nilai transaksi ini merupakan harga pembelian untuk 2.591.099

lembar saham yang dimiliki oleh PT Pertamina (Persero) dalam PT Pertagas.<sup>72</sup>

Berikut ini adalah gambar bagan persentasi saham yang diakuisisi PT. PGN Tbk milik PT. Pertagas

### Gambar Bagan Struktur Organisasi *Holding Company* BUMN Sektor Minyak dan Gas Bumi



Sumber: Keterbukaan Informasi PT. PGN melalui [http : https://www.cnbcindonesia.com/market/20180703114218-20-21606/akuisisi-pertagas-begini-struktur-organisasi-baru-pgn](http://www.cnbcindonesia.com/market/20180703114218-20-21606/akuisisi-pertagas-begini-struktur-organisasi-baru-pgn).

Penandatanganan CSPA ini membuat PT PGN Tbk menjadi pemilik mayoritas PT Pertagas sebanyak 51 % sesuai dengan CSPA, transaksi pembelian saham diselesaikan dalam waktu 90 hari , integrasi bisnis ini dilakukan untuk mendorong perekonomian dan ketahanan energi nasional, melalui pengelolaan infrastruktur gas yang terhubung dari Indonesia bagian Barat (Arun) hingga

<sup>72</sup> Admin. "Pertamina menyatukan pgn dan pertagas untuk peningkatam bisnis gas nasional, melalui <https://pertamina.com/id/news-room/news-release/pertamina-menyatukan-pgn-dan-pertagas-untuk-peningkatan-bisnis-gas-nasional>, diaskes Senin. 27 Agustus 2019

Indonesia bagian Timur (Papua) , setelah proses integrasi selesai, PT Pertamina sebagai induk Holding BUMN Migas mengarahkan PT PGN Tbk selaku subholding gas mengelola bisnis gas secara integrasi di Indonesia.<sup>73</sup> PT Pertagas akan diintegrasikan sebagai anak usaha dibawah PT PGN Tbk sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018.

Adanya Transaksi secara langsung memberikan nilai tambah yang strategis dan meningkatkan daya saing Perseroan, Transaksi pengambilalihan saham ini juga memberikan manfaat bagi seluruh pemangku kepentingan serta mempertegas komitmen Perseroan untuk berkontribusi pada pembangunan infrastruktur gas nasional melalui integrasi ini diharapkan dapat memperkuat

---

<sup>73</sup> *Pertagas Acquisition to PGN, First Step of Oil and Gas Holding State-owned gas company Perusahaan Gas Negara (IDX:PGAS), also known as PGN, is committed to support the Indonesian government's programs in the energy sector. One of them is the government's plan to actualize the holding or merging of of state-owned enterprises (SOE). "We believe that the establishment of SOE holding company in an effort to consolidate the management of natural gas will provide many benefits to the state and society," said Rachmat Hutama, Corporate Secretary of PGN in Jakarta on Wednesday (12/06/2017). As is it known, the Ministry of SOEs plans to establish a holding state-owned energy company. Currently, besides PGN, the other SOE energy company in Indonesia are Pertamina. In the plan, the Ministry of SOEs projects Pertamina to become an oil and gas holding company. According to Hutama, PGN basically believes in the spirit of establishing this oil and gas holding company to prevent dualism of downstream management of domestic natural gas. "The establishment of oil and gas holding [company] is certainly one way to avoid duplication of natural gas downstream management," Hutama said. Currently, Pertamina has a subsidiary which is also engaged in natural gas business, namely Pertagas. "With this holding, Pertagas will be merged into PGN, then PGN becomes a subsidiary of Pertamina," he said. This is absolutely necessary to achieve the holding company objectives. Hutama's statement refers to a scheme once conveyed by the Ministry of SOEs on various occasions. According to the scheme, state-owned Series B shares in PGN which reach 57% will be transferred to Pertamina. Meanwhile, 100% of Pertagas shares will be transferred to PGN. PGN sees the merging of Pertagas into PGN will create a solid entity to support national energy management. "In addition to accelerating the development of integrated gas infrastructure, this unification can achieve a more equitable distribution of gas," Hutama added. However, as a state-owned company as well as a public company subject to the Indonesia Financial Services Authority (OJK) rules and also be accountable to minority shareholders, PGN awaits the ongoing process in the government. "Currently we are still waiting for direction and continue to coordinate with the Ministry of SOEs related to PGN plans in the future," he said, Press Rilies PT. Perusahaan Gas Negara (Persero), diakses melalui <http://panel.pgn.co.id/assets/PGN%20Pertagas%20Release%20eng1.pdf>, diakses Senin. 02 September 2019*

posisi Perseroan sebagai badan usaha yang terdepan di bidang transmisi dan distribusi gas bumi.

## **2. Bentuk *Holding Company* BUMN Sektor Minyak dan Gas Bumi dari dan antara PT. Pertamina (Persero) dengan PT. Perusahaan Gas Negara (PGN) dan Akibat Hukumnya dalam Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Semangat atau sprit pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Larangan Praktik Monopoli adalah untuk menciptakan suasana dunia usaha yang kondusif dan adil guna mencegah praktik kolusi, korupsi dan nepotisme di bidang dunia usaha.

Tahun 1998 adalah puncak praktik kolusi, korupsi dan nepotisme di Indonesia. Pengalaman pahit akan praktik tersebut, membuat perekonomian Indonesia dalam keadaan darurat hingga keadaan inflasi yang tidak dapat dikendalikan. Oleh karena itu, permohonan dan harapan bantuan keuangan dari luar negeri menjadi salah satu cara untuk dapat menyelamatkan kondisi keuangan dan perekonomian nasional. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah menjadi syarat utama diberikannya bantuan pinjaman keuangan dari lembaga pembiayaan internasional kepada pemerintah Indonesia.

Pengabungan saham perusahaan badan usaha milik negara PT. Pertamina (Persero) dengan PT. Perusahaan Gas Negara sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya menjadi pembahasan dalam kaitannya dengan hukum persaingan usaha.

Penggabungan PT. Pertamina (Persero) sebagai induk perusahaan dengan PT. Perusahaan Gas Negara sebagai anak perusahaan tidak terlepas dari berbagai permasalahan hukum atau paling tidak pro dan kontra dalam pelaksanaan penggabungan kedua perusahaan tersebut.

Terkait dengan skema pembentukan *holding company* BUMN PT. Pertamina dengan PT. Perusahaan Gas Negara tidak disebutkan secara jelas apakah menggunakan skema dengan peristilahan merger atau dengan istilah akuisisi. Peristilahan merger dan akuisi dalam beberapa peraturan perundang-undangan sebenarnya cukup beragam dalam penggunaan kedua istilah tersebut.

Terdapat perbedaan penggunaan peristilahan dalam membahas merger, akuisisi, atau konsolidasi. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menggunakan istilah penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan. Sedangkan Peraturan Pemerintah mengenai Perbankan menggunakan istilah merger, konsolidasi, dan akuisisi.

Peraturan Badan Pengawas Pasar Modal No. IX.G.1 menggunakan istilah Penggabungan Usaha atau Peleburan Usaha Perusahaan Publik atau Emiten. Beberapa negara lain menggunakan istilah konsentrasi dan takeover. Meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menggunakan istilah penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan saham, namun untuk keperluan petunjuk pelaksanaan ini, Komisi Pengawas Persaingan Usaha menggunakan istilah merger yang didalamnya tercakup juga konsolidasi, akuisisi, penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan kecuali secara tegas petunjuk pelaksanaan ini menunjuk kepada salah satu bentuk peristiwa tertentu.

Meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menggunakan istilah pengambilalihan saham, namun Komisi Pengawas Persaingan Usaha memandang di dalam istilah pengambilalihan saham terkandung juga pengertian pengambilalihan aset dan pengambilalihan divisi/unit usaha, sehingga istilah pengambilalihan atau pengambilalihan saham dalam petunjuk pelaksanaan ini juga merujuk kepada pengambilalihan aset dan pengambilalihan divisi/unit usaha.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVI/2018, pembentukan anak perusahaan BUMN atau pembentukan  *Holding*  BUMN yang dibuka dengan Pasal 4 ayat (4) undang-undang BUMN yang menyatakan :setiap perusahaan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan peraturan pemerintah”. Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa format pembentukan  *holding*  BUMN berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan peraturan pemerintah.<sup>74</sup>

Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017, selanjutnya juga menyinggung format  *holding*  BUMN. Mahkamah Agung menilai pada prinsipnya suatu BUMN dapat digabung, dilebur dengan BUMN lainnya, atau diambil alih BUMN lainnya. Penyertaan Modal Negara saham BUMN ke BUMN lainnya yang mengakibatkan BUMN menjadi anak perusahaan dari BUMN induk ( *holding* ) dimungkinkan karena tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa terhadap

---

<sup>74</sup> Refly Harun. *Op.Cit.*, halaman 34 .

BUMN yang menjadi anak perusahaan dari BUMN induk menjadi perseroan terbatas.<sup>75</sup>

Persolan hukum persaingan usaha dalam skema *holding company* dari dan antara PT. Pertamina dengan PT. Perusahaan Gas Negara dapat memicu atau berpotensi menjadi persaingan usaha tidak sehat hingga menjadi praktek monopoli, akan diuraikan sebagai berikut ini:

a. Hilangnya Persaingan Di Sektor Usaha Yang Sejenis

Akibat yang dapat ditimbulkan dari *holding company* BUMN PT. Pertamina dengan PT Perusahaan Gas Negara adalah dalam hal monopoli penetapan harga. Dalam penetapan harga, para pelaku usaha harus memahami ketentuan sebagai berikut:

- 1) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan/atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama. Ketentuan sebagaimana dikasud diatas, tidak berlaku bagi suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan atau suatu perjanjian yang didasarkan dalam undang-undang;
- 2) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian yang mengakibatkan pembeli yang satu harus membayar dengan harga yang berbeda dengan pembeli yang lain untuk barang dan/atau jasa yang sam;

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, halaman 49

- 3) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga dibawah pasar, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat;
- 4) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha yang lain yang memuat persyaratan bahwa penerima barang dan/atau jasa yang diterimanya, dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.<sup>76</sup>

Bahwa memang *holding* PT. Pertamina dengan PT. Perusahaan Gas Negara dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2018 atau dalam istilah disebut dengan *monopoli by law*<sup>77</sup>, namun tidak menutup kemungkinan terjadi praktik monopoli yang tetap dapat diperiksa dan diadili oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

---

<sup>76</sup> Toman Sony Tambunan dan Wilson R.G Tambunan. *Op.Cit.*, halaman 258.

<sup>77</sup> Terdapat berbagai jenis monopoli, yaitu monopoli alamiah (natural monopoly) yang sebetulnya secara economies of scale sangat sulit untuk masuk ke pasar, sehingga diperlukan monopoli jenis ini di mana ada pemusatan pada satu tangan pelaku usaha. Monopoli ini muncul secara alamiah tanpa ada rekayasa akibat perkembangan dan tuntutan pasar yang bebas/terbuka serta lahir dari keunggulan komparatif-obyektif, tidak ada fasilitas dan perlakuan istimewa dari penguasa sehingga produk yang dihasilkan dapat bersaing dan menguasai pasar hingga 100%. UNCTAD, TD/RBP/ CONF. 4/2, 26 Mei 1995, hal. 25 – 31. Sedangkan monopoli menurut undang-undang (monopoly by law) biasanya sangat menguntungkan negara/pemerintah karena pelaksanaannya didukung dengan peraturan perundang-undangan. Monopoly by law ini lebih banyak digunakan untuk mengatur kepentingan rakyat, seperti infrastruktur yang dikelola oleh BUMN. UU No. 5 Tahun 1999 dimungkinkan untuk membentuk monopoly by law. Bandingkan dengan Pasal 51, alinea 5. Ada juga monopoli murni, yakni suatu monopoli yang berada di tangan produsen barang dan jasa dengan merek dagang terkenal, yang dilakukan melalui cara-cara halal, fair serta mampu menentukan trend di pasar tertentu dan produsen pesaing lainnya terpaksa mengikuti trend tersebut. Monopoli ini bisa juga disebut sebagai monopoly opinion, yang tidak termasuk dalam pengertian dalam Pasal 1 Ayat 1 UU No. 5 Tahun 1999., dalam Andi Fahmi. *Op.Cit.*, halaman 137

dalam hal ini praktik monopoli yang mungkin akan terjadi adalah penetapan harga di perusahaan Badan Usaha Milik Negara sejenis untuk menguasai pasar.<sup>78</sup>

Bahwa berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa dalam pembentukan *holding* PT. Pertamina dengan PT. Perusahaan Gas Negara berpotensi besar melakukan praktik monopoli yang dapat mengakibatkan hilangnya persaingan di sektor usaha yang sejenis.

#### b. Persekongkolan dalam Kegiatan Hulu dan Hilir Minyak dan Gas Bumi

Persekongkolan adalah keadaan dimana pelaku usaha bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya yang diklarifikasikan sebagai rahasia perusahaan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.<sup>79</sup>

Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk menghambat produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa pelaku usaha pesaingnya dengan maksud agar barang dan/atau jasa yang ditawarkan atau dipasok di pasar bersangkutan menjadi berkurang baik dari jumlah, kualitas, maupun ketepatan waktu yang dipersyaratkan.

Persekongkolan yang akan terjadi dalam *holding company* yaitu dalam hal tender, atas dasar holding tersebut, terbuka ruang untuk terjadinya persekongkolan

---

<sup>78</sup> Neraca. "Holding BUMN dikecualikan dari hukum persaingan usaha" melalui <http://www.kppu.go.id/id/blog/2016/08/kppu-holding-bumn-dikecualikan-dari-hukum-persaingan/>, diakses Rabu, 04 September 2019.

<sup>79</sup> Toman Sony Tambunan dan Wilson R.G Tambunan. *Op.Cit.*, halaman 261.

tender. Persekongkolan tender ini dapat terjadi manakala induk holding atau instansi lain menyelenggarakan tender yang diikuti oleh anak perusahaan dan perusahaan-perusahaan lain di luar holding. Anak perusahaan atau bahkan induk holdingnya sendiri berpotensi melakukan persekongkolan tender untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender. Persekongkolan tender ini tentunya dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat dan melanggar Pasal 22<sup>80</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995 tentang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Anti Monopoli.

c. Penyalahgunaan Posisi Domain dalam Kegiatan Usaha Hulu dan Hilir Minyak dan Gas Bumi

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995 menyatakan yang dimaksud dengan posisi domain adalah keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai

---

<sup>80</sup> Unsur pelaku usaha Berdasarkan Pasal 1 butir 5 “Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan ataupun melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara RI, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.” 2. Unsur bersekongkol Bersekongkol adalah: “Kerja sama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapa pun dan dengan cara apa pun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu.” Unsur bersekongkol dapat berupa berikut ini: a. Kerja sama antara dua pihak atau lebih; b. Secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya; c. Membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan; d. Menciptakan persaingan semu; e. Menyetujui dan atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan; f. Tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu; g. Pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung maupun tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender dengan cara melawan hukum. 3. Unsur pihak lain Pihak lain adalah “pihak (vertikal dan horizontal) yang terlibat dalam proses tender yang melakukan persekongkolan tender baik pelaku usaha sebagai peserta tender dan atau subyek hukum lainnya yang terkait dengan tender tersebut.” 4. Unsur mengatur dan menentukan pemenang tender Mengatur dan menentukan pemenang tender adalah: “Suatu perbuatan para pihak yang terlibat dalam proses tender secara bersekongkol yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingnya dan/atau untuk memenangkan peserta tender tertentu dengan berbagai cara”. Pengaturan dan/atau penentuan pemenang tender tersebut antara lain dilakukan dalam hal penetapan kriteria pemenang, persyaratan teknik, keuangan, spesifikasi, proses tender dan sebagainya. 5. Unsur persaingan usaha tidak sehat Persaingan usaha tidak sehat adalah: “Persaingan antara pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha”, dalam Andi Fahmi. *Op.Cit.*, halaman 213

pasaing yang berarti di pasar yang bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi diantara para penainnya.<sup>81</sup>

Adanya *holding* maka penguasaan pasar atau pangsa pasar yang dimiliki oleh BUMN tersebut menjadi besar sehingga memiliki *market power*. *Market power* ini bila tidak dapat dikendalikan dengan baik, disinyalir akan mengakibatkan adanya aksi perusahaan dengan menyalahgunaan posisi dominan yang dimiliki.

Bahwa sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi, menyatakan bahwa kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 1 dan angka 2 dapat dilaksanakan oleh : a. badan usaha milik negara; b. badan usaha milik daerah; c. koperasi; usaha kecil; d. badan usaha swasta.

BUMN sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi tentu memiliki posisi domain yang berbeda dengan perusahaan swasta. Oleh karena itulah Undang-Undang Persaingan Usaha dan Larangan Praktek Monopoli memberikan batasan-batasan posisi domain BUMN. Sehingga penggabungan PT. Pertamina dengan PT. Perusahaan Gas Negara mengakibatkan penguasaan BUMN disektor hulu dan hilir yang mencakup eksploitasi dan eksplorasi serta kegiatan hilir yang mencakup distribusi penyimpanan, penyaluran dan niaga minyak dan gas bumi.

---

<sup>81</sup> Toman Sony Tambunan dan Wilson R.G Tambunan. *Op.Cit.*, halaman 262.

Itulah sebabnya, penulis sesungguhnya menaruh harapan sekiranya rencana pembentukan holding BUMN ini dilakukan secara hati-hati dan komprehensif agar memberi makna dan manfaat bagi dunia usaha dan masyarakat. Holding BUMN harus mampu menghadirkan semangat untuk tetap mengutamakan kepentingan konsumen dan perlindungan terhadap persaingan usaha yang sehat dan wajar. Sejatinya rencana holding harus mampu menjawab tantangan global, bukan malah mereduksi semangat persaingan usaha yang sehat di Indonesia.

### **C. Upaya Pencegahan Terjadinya Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Holding Company BUMN Sektor Minyak dan Gas Bumi**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995 tentang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Anti Monopoli adalah undang-undang yang lahir atas desakan dari lembaga-lembaga pembiayaan internasional pada masa itu. Oleh karena itu perlu diakui bahwa terdapat beberapa celah-celah persaingan usaha tidak sehat dan anti monopoli yang tidak dapat ditutupi oleh undang-undang tersebut. Sebagai pencegahan dalam larangan usaha tidak sehat dan praktik monopoli penguatan undang-undang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat melalui revisi menjadi hal yang penting dan mendesak.

#### **1. Menerapkan Pengaturan Holding dalam Undang-Undang Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Praktik Monopoli dan Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara**

Pengaturan *holding* BUMN di dalam peraturan perundang-undangan merupakan suatu bentuk pencegahan (dan atau penanggulangan) kegiatan *holding*

yang dapat mengurangi persaingan. *holding*, sangat erat kaitannya dengan potensi terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, karena pada dasarnya esensi dari *holding* adalah adanya penambahan nilai dari perusahaan-perusahaan yang melakukan *holding*. Penilaian terhadap transaksi *holding* yang digunakan oleh suatu negara tercermin dalam *holding review guidelines* sebagai alat pengendalian *holding*-nya. Kebanyakan negara-negara di dunia mengakomodir sistem pre-notifikasi sebagai sistem pelaporan *holding*, di mana pelaporan lebih didahulukan dibanding perbuatan.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, sebenarnya tidak mengatur secara spesifik tentang *holding company* BUMN, melainkan hanya mengatur mekanisme penyertaan modal negara ke dalam BUMN. Oleh karena itu, tidak adanya pengaturan yang jelas tentang *holding company* BUMN akan berpotensi bertentangan dengan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli.

Pengaturan *holding company* BUMN kiranya perlu dibentuk dalam memberikan kepastian hukum terhadap iklim usaha yang sehat sebagaimana amanat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha dan Larangan Praktik Monopoli.

## **2. Penegasan dan Penguatan Kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha**

Penguatan fungsi KPPU sebagai lembaga negara yang menegakkan hukum Larangan Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat. Putusan KPPU memerlukan fiat eksekusi. Putusan KPPU merupakan salah satu sumber

penting hukum persaingan usaha di Indonesia karena merupakan bentuk implementasi terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Oleh karena itu, wajar kiranya ketentuan bahwa setiap putusan Komisi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap harus dimintakan penetapan eksekusi dari PN. Hal ini dapat diartikan bahwa kekuatan dan pelaksanaan putusan tersebut berada di bawah pengawasan ketua PN.

Mekanisme fiat eksekusi ini dapat menepis anggapan tentang terlalu luasnya kekuasaan yang dimiliki oleh KPPU. Ada pendapat yang mengatakan bahwa dengan diberikannya wewenang melakukan kewenangan rangkap sebagai penyelidik, penuntut sekaligus hakim kepada KPPU akan berakibat KPPU menjadi lembaga super power seolah-olah tanpa kontrol. Hal ini tidak sepenuhnya benar karena walaupun KPPU punya kewenangan yang sangat besar dalam menyelesaikan perkara monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, ada lembaga lain yang mengontrol wewenang itu dalam bentuk pemberian fiat eksekusi yaitu PN. Fiat eksekusi dalam hal ini dapat diartikan persetujuan PN untuk dapat dilaksanakannya putusan KPPU.

Persetujuan ini tentu tidak akan diberikan apabila ketua PN menganggap KPPU telah salah dalam memeriksa perkara tersebut. Dengan demikian maka mekanisme fiat eksekusi ini dapat menjadi kontrol terhadap putusan-putusan yang dihasilkan oleh KPPU yang tidak diajukan upaya keberatan oleh pihak pelaku usaha. Untuk putusan yang diajukan upaya keberatan, peran kontrol yang dilakukan oleh pengadilan akan lebih terlihat. Hal ini karena hakim yang memeriksa upaya keberatan akan memeriksa fakta serta penerapan hukum yang

dilakukan oleh KPPU. Dengan demikian, KPPU pasti akan sangat berhati-hati dalam memeriksa perkara karena kesalahan dalam mengkonstatir, mengkualifisir dan mengkonstituir akan mengakibatkan putusannya dibatalkan oleh hakim PN atau MA.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, halaman 399

## BAB IV

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan diatas maka yang menjadi kesimpulan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Latar belakang pembentukan *holding company* BUMN sektor Minyak dan Gas Bumi dilakukan berdasarkan faktor-faktor yuridis yaitu dalam Undang-Undang nomor 29 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pertamina. Faktor non yuridis dalam pembentukan *holding company* BUMN sektor minyak dan gas bumi adalah faktor ekonomis dan faktor efisiensi manajemen perusahaan;
2. Akibat Hukum dari bentuk  *Holding Copany* PT. Pertamina (Persero) dengan PT. Persahaan Gas Negara terhadap hukum persaingan usaha adalah dapat mengakibatkan dan berpotensi besar persaingan usaha tidak sehat dalam bentuk penguasaan pasar, persekongkolan dan penyalahgunaan posisi domain;
3. Pencegahan persaingan usaha tidak sehat atas *holding company* BUMN sektor minyak dan gas bumi adalah dengan memperjelas mekanisme

*holding* BUMN dan memperkuat kedudukan Komisi Pengawas dan Pencegahan Persaingan Usaha (KPPU).

## **B. Saran**

Berdasarkan pembahasan serta kesimpulan diatas, yang menjadi saran salam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. PT. Pertamina dengan PT. Perusahaan Gas Negara sudah harus membuat suatu keseragaman definisi tentang skema *holding* di Indonesia dalam peraturan perundang-undangan yang meliputi *holding* yang dilarang yang berpotensi menyebabkan persaingan usaha tidak sehat;
2. Kementerian BUMN melakukan *holding company* PT. Pertamina dengan PT. Perusahaan Gas Negara dengan dasar hukum yang kuat, artinya menunggu finalisasi revisi undang-undang Badan Usaha Milik Negara serta dalam *holding* perusahaan tersebut kontrol dari Kementerian BUMN yang adil akan menjadi penentu pembentukan *holding company* PT. Pertamina dengan PT. Perusahaan Gas Negara tidak akan mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dan praktik monopoli;
3. Pengaturan kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha diperjelas dan diperkuat dalam hal pengawasan *holding* perusahaan khususnya perusahaan-perusahaan Badan Usaha Milik Negara.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdul Kadir Muhammad. 2010. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Abdul R. Saliman. 2016. *Hukum Bisnis Untuk Perusahaan: Teori dan Contoh Kasus*. Jakarta: Prenadamedia Group
- Ahmad Yani dan Gunawan Wijaya. 2011. *Anti Monopoli*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa
- Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja. 2018. *Perseroan Terbatas*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja. 2017. *Seri Hukum Bisnis: Perseroan Terbatas*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada
- Elyta Ras Ginting. 2010. *Hukum Antimonopoli Indonesia: Analisis dan Perbandingan UU No. 5 Tahun 1999*. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Faisal Basri. 2010. *Catatan Satu Dekade Kritis (Transformasi, Masalah Struktural dan Harapan Ekonomi Indonesia)*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Hasbullah F. Sjawie. 2017. *Direksi Perseroan Terbatas Serta Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*. Jakarta: Kencana
- Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima
- Munir Fuady. 2017. *Hukum Perusahaan: Dalam Paradigma Hukum Bisnis*. Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti
- M. Yahya Harahap. 2016. *Hukum Perseroan Terbatas, Cetakan Ke-6*. Jakarta: Sinar Grafika
- Refly Harun. 2019. *BUMN dalam Sudut Pandang Tata Negara (Privatisasi, Holdingisasi, Kontrol, dan Pengawasan)*. Jakarta: Balai Pustaka
- Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press
- Sulistiowati. 2010. *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Erlangga.

Toman Sony Tambunan & Wilson R.G. Tambunan. 2019. *Hukum Bisnis*. Jakarta: Kencana

Yose Rizal Damuri, dkk. 2016. *Peta Jalan Pengarusutamaan Persaingan Usaha. (Menuju Kebijakan Ekonomi yang Mengintegrasikan Prinsip Persaingan)*. Yogyakarta: PT. Kanisius

Zainuddin Ali. 2014. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika

## **B. Jurnal, Makalah dan Kamus**

Sudjana. “Merger Dalam Perspektif Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1999”, *Jurnal Hukum POSITUM* Vol. 1, No. 1, Desember 2016

Dede Rodin, dkk. 2017. “Monopoli Harta Dalam Hadist”, *Makalah*, Tugas Mata Kuliah Mata Kuliah Tafsir Ayat Dan Hadits Ekonomi Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang

Henry Campbell Black. 1990. *Black’s Law Dictionary, 6th. ed.* West Publishing Co. St. Paul – Minn, USA

## **C. Internet**

Anonim, “Surat Al-Baqarah Ayat 282”, melalui <https://tafsirweb.com>, di akses Sabtu, 29 Juni 2019, Pukul 21: 02. WIB.

Neraca. “ *Holding BUMN dikecualikan dari hukum persaingan usaha*” melalui <http://www.kppu.go.id/id/blog/2016/08/kppu-holding-bumn-dikecualikan-dari-hukum-persaingan/>, diakses Rabu. 04 September 2019.

Admin. “Pertamina menyatukan pgn dan pertagas untuk peningkatam bisnis gas nasional, melalui <https://pertamina.com/id/news-room/news-release/pertamina-menyatukan-pgn-dan-pertagas-untuk-peningkatan-bisnis-gas-nasional>, diaskes Senin. 27 Agustus 2019